

پوهنځی اقتصاد

تیوری و سیاست بودجه عامه





پوهنوال‌داکتر سید محمد تینگار

۱۳۹۵

تیوری و سیاست بودجه عامه

Public Budget Theory & Policy

پوهنوال‌داکتر سید محمد تینگار

۱۳۹۵



Economics Faculty

Afghanic

Associate Prof Dr Said Mohammad Tingar

Public Budget Theory & Policy



Funded by



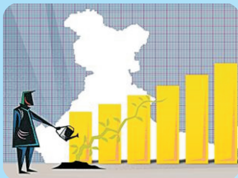


2016

تیوری و سیاست بودجه عامه

پوهنوال‌داکتر سید محمد تینگار

Afghanic



Dari PDF
2016



Kabul Economics Faculty
پوهنځی اقتصاد کابل

Funded by
Konrad Adenauer Stiftung (KAS)

Public Budget Theory & Policy

Associate Prof Dr Said Mohammad Tingar

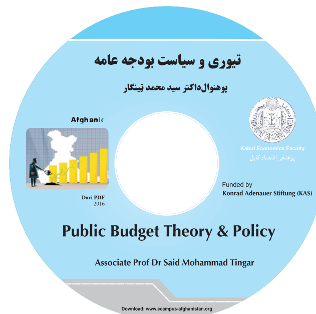
بسم الله الرحمن الرحيم

تیوری و سیاست بودجه عامه

پوهنوال داکتر سید محمد ټینگار

چاپ دوم

این کتاب را به فورمت پی دی اف همراه با سی دی آن هم مطالعه میتوانید:



نام کتاب	تیوری و سیاست بودجه عامه
مؤلف	پوهنوال داکتر سید محمد تینگار
ناشر	پوهنتون کابل، پوهنځی اقتصاد
ویب سایت	www.ku.edu.af
سال چاپ	۱۳۹۵، چاپ دوم
تعداد	۱۰۰۰
نمبر مسلسل	۲۲۵
داونلود	www.ecampus-afghanistan.org
محل چاپ	سهر مطبعه، کابل، افغانستان



این کتاب توسط کانراد ادناور بنیاد (KAS) تمویل شده است.

امور اداری و تخنیکی کتاب توسط افغانیک انجام یافته است.

مسؤولیت محتوا و نوشتن کتاب، مربوط نویسنده و پوهنځی مربوطه میباشد. ارگان های کمک کننده و تطبیق کننده مسؤول نمی باشند.

اگر میخواهید که کتابهای تدریسی شما چاپ شود با ما به تماس شوید:

داکتر یحیی وردک، وزارت تحصیلات عالی، کابل

دفتر ۰۷۵۶۰۱٤٦٤۰

ایمیل textbooks@afghanic.de

ای اس بي ان ۰ – ۳٦ - ٦۲۰ –۹۹۳٦ – ۹۷۸

پیام وزارت تحصیلات عالی



در جریان تاریخ بشریت کتاب و اثر علمی برای کسب، حفظ، پخش و نشر علم و دانش نقش عمدهٔ را بازی کرده و جز اساسی پروسه درسی پنداشته میشود که در ارتقای کیفیت تحصیلات دارای ارزش خاص میباشد. از اینرو باید با در نظر داشت نیازهای روز، معیارهای شناخته شدهٔ جهانی و ضروریات جوامع بشری، کتب و مواد درسی جدید برای محصلین آماده و چاپ گردد.

از اساتید و مؤلفین محترم کشور قلباً اظهار سپاس و قدردانی مینمایم که با سعی وتلاش دوامدار در جریان سالهای متمادی با تألیف و ترجمهٔ کتب درسی دَین ملی خود را اداء و موتور علم و دانش را به حرکت در آورده اند.

از سایر اساتید و دانشمندان گرانقدر نیز صمیمانه تقاضا مینمایم که در رشته های مربوطهٔ خود کتب و سایر مواد درسی را تهیه و به چاپ برسانند، بعد از چاپ به دسترس محصلین گرامی قرار داده تا در ارتقای کیفیت تحصیلات و در پیشرفت پروسه علمی، قدم نیکی را برداشته باشند.

وزارت تحصیلات عالی وظیفهٔ خود میداند تا در جهت ارتقای سطح دانش محصلین عزیز، کتب و مواد درسی جدید و معیاری را به رشته های مختلف علوم آماده و چاپ نماید.

در اخیر از کانراد ادناور بنیاد (KAS) و همکار ما داکتر یحیی وردک صمیمانه تشکر و قدر دانی مینمایم، که زمینهٔ چاپ و تکثیر کتب درسی اساتید و سایر دانشمندان گرانقدر را مهیا و مساعد ساخته اند.

امیدوارم این کار سودمند ادامه و توسعه یابد، تا در آینده نزدیک در هر مضمون درسی حد اقل یک کتاب درسی معیاری داشته باشیم.

با احترام

پوهنوال دوکتور فریده مومند

وزیر تحصیلات عالی

کابل، ۱۳۹۵

چاپ کتب درسی

استادان گرامی و محصلان عزیز!

کمبود و نبود کتب درسی در پوهنتون های افغانستان یکی از مشکلات عمده به شمار میرود که محصلان و استادان را با مشکلات زیاد روبرو ساخته است. آنها اکثراً به معلومات جدید دسترسی نداشته و از چپتر ها ولکچرنوت های استفاده مینمایند که کهنه بوده و در بازار به کیفیت پایین فوتوکاپی وعرضه میگردد.

برای رفع این مشکلات ما تا به حال به تعداد ۲۲۸ عنوان کتب مختلف درسی پوهنځی های طب، ساینس، انجنیری، اقتصاد، ژورنالیزم و زراعت (۹٦ عنوان کتب طبی توسط کمک مالی انجمن همکاریهای عملی آلمان DAAD، ۱۰۰ عنوان کتب طبی جمع ۲۰ عنوان کتب غیر طبی توسط کمیتهٔ جرمنی برای اطفال افغانستان kinderhilfe-Afghanistan، ۴عنوان کتاب غیر طبی توسط جمیعت پوهنتونهای آلمانی و افغانی DAUG، ۲ عنوان کتاب توسط جنرال کنسلگری آلمان در مزار شریف، ، 1 کتاب توسط Afghanistan-Schulen، ۱ کتاب دیگر توسط سلواک اید، ۳ عنوان کتاب غیر طبی توسط بنیاد کانراد ادناور KAS) پوهنتون های ننگرهار، خوست، کندهار، بلخ، هرات، کاپیسا، کابل، پوهنتون پولی تخنیک کابل و پوهنتون طبی کابل را چاپ نموده ایم. قابل یاد آوری است که تمام کتب چاپ شدهٔ مذکور بصورت مجانی برای تمام پوهنتون های کشور توزیع گردیده اند.

تمام کتاب های چاپ شدهٔ طبی و غیرطبی را از پورتال www.ecampus-afghanistan.org داونلود نموده میتوانید.

در حالیکه پلان ستراتیژیک وزارت تحصیلات عالی (۲۰۱۰ – ۲۰۱۴) کشور بیان می دارد:

« برای ارتقای سطح تدریس، آموزش و آماده سازی معلومات جدید، دقیق و علمی برای محصلان، باید برای نوشتن و نشر کتب علمی به زبان های دری و پشتو زمینه مساعد گردد. برای ریفورم در نصاب تعلیمی، ترجمه از کتب و مجلات انگلیسی به دری و پشتو حتمی و لازمی میباشد. بدون امکانات فوق ناممکن است تا محصلان و استادان در تمامی بخش ها به پیشرفت های مدرن و معلومات جدید زود تر دسترسی بیابند.»

ما میخواهیم که این روند را ادامه داده، تا بتوانیم در زمینهٔ تهیه کتب درسی با پوهنتون های کشور همکاری نماییم و دوران چپتر و لکچرنوت را خاتمه دهیم. نیاز است برای مؤسسات تحصیلات عالی کشور سالانه حداقل به تعداد ۱۰۰ عنوان کتاب درسی چاپ گردد.

از تمام استادان محترم خواهشمندیم که در بخش های مسلکی خویش کتب جدید تحریر، ترجمه و یا هم لکچرنوت ها و چپتر های خود را ایدیت و آمادهٔ چاپ نمایند و در اختیار ما قرار دهند، تا با کیفیت عالی چاپ و به طور مجانی به دسترس پوهنځی های مربوطه، استادان و محصلین قرار داده شود.

همچنان در مورد نکات ذکر شده پیشنهادات و نظریات خود را به آدرس ما شریک ساخته، تا بتوانیم مشترکاًدر این راستا قدم های مؤثرتری را برداریم.

ازمحصلین عزیز نیز خواهشمندیم، که در امور ذکر شده با ما و استادان محترم همکاری نمایند.

قابل تذکر است که از طرف مؤلف وناشر نهایت کوشش گردیده تا محتویات کتب به اساس معیار های بین المللی آماده گردد. درصورت موجودیت مشکلات درمتن کتاب، از خوانندگان محترم خواهشمندیم تا نظریات و پیشنهادات شانرا بصورت کتبی به آدرس ما و یا مؤلف بفرستند، تا در چاپ های آینده اصلاح گردد.

از کانراد ادناور بنیاد (KAS) بسیار تشکر مینمائیم که مصرف چاپ این کتاب را به عهده گرفته است.

بطور خاص از دفتر جی آی زیت (GIZ) و CIM (Center for International Migration & Development) یا مرکز برای پناهندگی بین المللی و انکشاف، که برایم امکانات کاری را طی هفت سال گذشته در افغانستان مهیا ساخته است، اظهار سپاس و امتنان مینمایم.

از محترمه پوهنوال دوکتور فریده مومند وزیر تحصیلات عالی، محترم پوهنوال محمد عثمان بابری معین علمی، محترم احمد طارق صدیقی سرپرست معین اداری و مالی، رؤسای محترم پوهنتون ها و استادان گرامی تشکر مینمایم که پروسهٔ چاپ کتب درسی را تشویق و حمایت نموده اند.

همچنان ازهمکاران محترم دفتر هرکدام حکمت الله عزیز، احمد فهیم حبیبی و فضل الرحیم نیز تشکر مینمایم که در قسمت چاپ نمودن کتب همکاری نموده اند.

داکتر یحیی وردک، مشاور وزارت تحصیلات عالی

کابل، دسمبر ۲۰۱۶

نمبر تیلیفون دفتر: ۰۷۵۶۰۱۴۶۴۰

ایمیل آدرس: textbooks@afghanic.de

پیشگفتار

اولتر از همه حمد، ثنا و صفت الله متعال را نموده که بنده را به نوشتن کتاب درسی تحت عنوان تیوری و سیاست بودجه عامه توان عنایت فرمود.

از آنجایکه دولت ناگذیر است به منظور به دست آوردن اهداف خویش وسایل را بکار گیرد، تا با استفاده از این وسایل به اهداف اقتصادی و سایر اهداف خویش نایل گردد، در موضوعات مالی یکی از مهمترین وسایل که دولت از طریق آن در اقتصاد مداخله میتواند عبارت از بودجه عامه میباشد. ازینرو کسانیکه علاقمند به فراگیری علم اقتصاد میباشند، لازم دانسته میشود که در مورد بودجه عامه آگاهی همه جانبه حاصل نمایند.

قبلاً این کتاب در پوهنځی اقتصاد به حیث مضمون جداگانه (تیوری بودجه عامه) و (سیاست بودجه عامه) در دو سمستر تدریس می گردید و دانستن این کتاب درسی برای محصلین بخش اقتصاد و کارشناسان بسیار مفید میباشد. این کتاب برای شناخت بودجه عامه از پلان تا کنترول و همچنان چگونگی تعیین سیاست بودجه عامه میباشد که در دو سمستر تدریس میگردد.

جا دارد که از اساتید گرانمایه و عالیقدر هر یک محترم پوهاند دکتور عبدالقیوم عارف استاد و آمر دیپارتمنت امور مالی و بانکی پوهنځی اقتصاد پوهنتون کابل، محترم پوهاند محمد اشرف یادگاری استاد پوهنځی اقتصاد پوهنتون کابل، محترم پوهنوال دکتور حمیدالله نورعباد استاد پوهنځی اقتصاد پوهنتون کابل و محترم پوهنوال دکتور عبیدالله شینواری استاد پوهنځی اقتصاد پوهنتون ننگرهار که این اثر علمی را مورد مطالعه قرارداده، نظریات سودمند خویش را ارائه داشته و مورد تایید قرارداده اند، قلباً ابراز امتنان نمایم.

امیدوار هستم که این کتاب یک منبع خوب درسی برای محصلین عزیز و کارشناسان بخش اقتصاد و مدیریت باشد و از مطالب این کتاب استفاده اعظمی نموده و مصدر خدمت به کشور عزیز مان گردد. البته باید یاد آور شد که کتاب هذا خالی از اشتباهات نخواهد بود بناً امیدواریم که در تصحیح آن برای دوره های بعدی ما را همکاری نمایید. موفقیت های مزیدی را برای خواننده گان عزیز مان از بارگاه الله متعال خواهانیم.

با عرض حرمت

پوهنوال دکتور سید محمد تینگار

استاد دیپارتمنت امور مالی و بانکی پوهنځی اقتصاد پوهنتون کابل

فهرست مطالب

فهرست اشکال

فهرست اشکال

قسمت اول

قسمت دوم

فهرست اشکال

قسمت اول

قسمت دوم

فهرست جداول

قسمت اول

قسمت دوم

مقدمه

انسانها مانند تمامی موجودات زندهٔ دیگر دارای نیازمندی های لامحدود هستند که، برای حفظ و ادامه زندگی خود ضرورت دارند تا تمامی نیازمندی های لامحدود اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، روحی و معنوی خود را مرفوع سازند. حالا برای رفع این همه نیازمندی ها به منابع ضرورت است و جامعه انسانی برای رفع نیازمندی های لامحدود به منابع کمیاب مواجه اند. وظیفه انسانهای با منطق و عاقل همین است که ازهمین منابع کمیاب حد اکثر نیازمندی ها را رفع نمایند و این نخستین تصویری از بودجه است.

بودجه ریزی یک پروسه تخصیص منابع محدود به نیازمندی های نامحدود است، بنابر این در سطوح بلند تر، دولت یگانه مرجع است که از همین منابع کمیاب موجود در طبیعت حد اکثر مطلوبیت را برای اجتماع به ارمغان می آورد.

بودجه دولت همگام با تکامل جوامع بشری و دولت ها تکامل نموده و وظایف پیچیده تری را در قبال داشته است. بودجه امروزی از شکل بسیار ساده و سنتی آن به شکل بسیار مغلق و تخنیکی در آمده است. امروزه همان بودجه ساده دولتی به حیث ابزار های متعددی دولتی بکار برده میشود. یعنی دولت توسط بودجه میتواند به سیاست های متعدد خود نایل گردد.

تغییرات در بودجه وابسته به تغییرات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در یک جامعه است. دگرگونی های سه دهه اخیر در کشور مان تغییرات متعددی را بگونه ای که در پیکر سیاسی اجتماعی ما وارد نموده به همین گونه روند بودجه سازی ما را نیز متأثر ساخته است. خوشبختانه که امروز دولت افغانستان از شیوه های جدید بودجه ریزی استفاده مینماید که کشور های همسایه نیز از همان شیوه های بودجه ریزی استفاده میکنند.

این کتاب درسی دارای دو قسمت میباشد که قسمت اول آن عبارت از تیوری بودجه عامه است و این قسمت شامل یازده فصل میباشد، که در فصل اول مفهوم، ماهیت و سیر تاریخی بودجه مورد بحث قرارداده شده است.

فصل دوم بودجه دولت را مورد بحث قرار داده است، فصل سوم موضوعات پلان گذاری عواید و مصارف بودجه را به بحث گرفته است. فصل چهارم وظایف بودجه عامه را مورد بحث قرار داده است که شامل وظایف عنعنوی و مدرن بودجه میباشد. فصل چهارم اصول بودجه که شامل یازده اصل جداگانه میباشد مورد بحث قرارداده است. در فصل ششم انواع بودجه ریزی به بحث گرفته شده است. فصل هفتم مراحل بودجه از ترتیب الی کنترول را مورد بحث قرارداده است. فصل هشتم در مورد بودجه سازی به اساس برنامه و بودجه ولایتی که پدیده جدید در افغانستان میباشد بحث نموده است. فصل نهم شامل

مطالبی، در مورد حالات بودجه میباشد. فصل دهم حساب قطعیه بودجه را به شکل مشرح مورد بحث قرار داده است و بلاخره فصل یازدهم ارتباط بودجه با مدیریت و حسابداری را مورد مطالعه قرارداده است.

قسمت دوم این کتاب عبارت از سیاست بودجه عامه میباشد که این قسمت شامل پنج فصل میگردد که فصل اول سیاست در بودجه بندی عمومی را به بحث گرفته است. فصل دوم شامل مطالب پالیسی مالی و بودجه میباشد. فصل سوم ارتباط بودجه و اقتصاد را به بحث گرفته است. فصل چهارم نقش سیاست مالی در توسعه اقتصادی را به بحث گرفته و بلاخره فصل پنجم شامل مطالب نقش سیاست مالی در مقابله با نوسانات اقتصادی میباشد.

در اخیر هر فصل خلاصه مطالب و سوالات و تمرینات گنجانیده شده است و به همین قسم اصطلاحات علمی اقتصاد و مآخذ استفاده شده در اخیر کتاب ذکر گردیده است.

قسمت اول

تیوری بودجه

فصل اول

مفهوم ، ماهیت و سیر تاریخی بودجه

کلمه بودجه از زبان لاتینی بنام بولگا (bulga) معمول بود که معنی بکس چرمی را افاده می نمود گرفته شده، بعد تر این کلمه در زبان فرانسوی بنام (Boudgette) استعمال گردید و معنی فوق را افاده می نمود، به مرور زمان این کلمه در زبان انگلیسی نیز بنام (Budget) معمول و مروج گردید. نهایتاً این کلمه از زبان انگلیسی به سایر زبانها از جمله زبان فارسی وارد شد که مفهوم بکس چرمی را افاده مینماید.

اصطلاح بودجه در فرانسه برای اولین بار در سال ۱۸۱٤ م بصورت رسمی در مورد عواید ومصارف دولت بکار برده شد و از آن تاریخ به بعد بصورت تدریجی در سایر کشور ها نیز رواج یافته که این اصطلاح امروز نیز در اکثر کشورها بنام بودجه یاد میگردد (۱:۲).

۱،۱ تعاریف بودجه

در مورد بودجه تعاریف زیادی ارائه شده که در اینجا مهمترین آنها تذکر داده میشود:

- بودجه از نظر عامه مردم عبارت از دخل و خرج و یا عاید و مصارف دولت است.
- بودجه عبارت از یک طرح مالی می باشد، در این طرح نیازمندی های پولی دولت و منابع تمویلی آن بطور کلی برای مدت محدود پیش بینی میشود.
- بودجه از نظر برنامه کار وضیعت مالی یک فرد، یک خانواده، یک سازمان و یک جامعه را بصورت ارقام مالی نشان میدهد.
- بودجه عبارت از آئینه تمام نمای وظایف، عملیات و اهداف دولت در یک دوره معین می باشد.
- بودجه روشی است که پاسخگو به این سوال است که چه کارها به چه قیمت ها انجام شود و این مبالغ از کجا تأمین شود.

- به اساس تعریف کلاسیک ها ـ بودجه عبارت از یک سندی است که در آن عواید و مصارف دولت برای یک مدت معین و معمولاً برای یک سال پیشبینی و تصویب میگردد.

- برطبق یک تعریف دیگر، بودجه عبارت از به مقابل قرار دادن عواید منظم پیش بینی شده و مصارف منظم پلان شده دولت به یک دوره بودجوی آینده به شکل قانونی می باشد.

مقرره بودجه افغانستان نیز بودجه را طور آتی تعریف می نماید:

بودجه عبارت از سند قانونی دولت است که در آن جمیع عواید و مصارف برای موعد معین معولاً یک سال تعیین گردیده وانعکاس دهنده تمام فعالیت ها و انکشافات در ساحات اقتصادی ،اجتماعی ،دفاعی، کلتوری وسیاسی می باشد (٤:٤).

طوری که گفته شد بودجه ماهیت پیش بینی را دارد به ارتباط برنامه ها و عملیات محتوای آن اشاره می کند و از همین رو می توان بودجه را یک براورد و پیش بینی از آینده دانست.

۱,۲ خصوصیات بودجه

- بودجه عبارت از یک برنامه است، یعنی نشان دهنده ویژگی های مانند: راستا، مرز، محدودیت ها، امکانات، اهداف، مدت، نوع فعالیت و کار است.

- بودجه در ماهیت خود یک سند تقنینی است چون توسط یک مرجع قانونگذار (پارلمان) کشور به تصویب میرسد.

- بودجه در یک زمان مشخص بر اساس سال مالی (در افغانستان سال مالی در حال حاضر از اول ماه جدی شروع و به اخیر ماه قوس ختم میشود) مد نظر گرفته میشود.

- بودجه پیش بینی و آینده نگری است. بناءً ارقام بودجه براوردی و تخمینی هستند یعنی مازاد و یا هم کسر در بودجه به نسبت تخمین امکان پذیر است.

- بودجه مصارف و عواید دولت و یا سازمان را پیشبینی میکند.

- بودجه نشان دهنده یک نوع پلان دولت است برای استفاده از منابع مالی جهت حمایت از کارکردهای دولت.

۱,۳ سیر تاریخی بودجه در جهان

بشر در مراحل اول زندگی به مزیت زندگی گروهی پی برد، زیرا در زندگی غیر اجتماعی راه های پیشرفت و انکشاف و سویه حیاتی انسان ها ناچیز و غیر قابل توجه بود، بناً بشر در فکر زندگی اجتماعی یا گروهی افتاد. و بدین ترتیب تهداب اجتماعی بودن، بنیان گذاری شد و بشر اولیه و غیر متمدن حیات یا زندگی اجتماعی را آغاز نمود. در طریقه زندگی گروهی و اجتماعی به روی این مسئله که مورد توجه افراد اجتماع واقع گردید و بسیار ضروری پنداشته شد تا حکومت و دولت به وجود آید که امور زندگی آنان را تنظیم نماید و مسائل مربوط به اجتماع را سازمان دهد. و در برابر تهاجمات از آنان دفاع و امور رهبری آنان را به عهده داشته باشد.

دولت بزرگترین شکل هیئت اجتماع می باشد مقصد از موجودیت تأمین و تنظیم منافع مشترک جامعه بوده و خدمات عامه کاملاً توسط آن ایفا و به تحقق می رسد. دولت دارای تشکیلاتی می باشد که به وسیله آن امنیت تأمین میگردد و خدمات را به منظور بهبود حیات جامعه به مرحله اجراء قرار می دهد. تشکیلات دولت استقرار و ثبات حاکمیت و پیشرفت اهداف آن مصارف را ایجاب مینماید که باید در دسترس دولت قرار داشته باشد. برای تأمین مصارف دولت و به تحقق رسیدن اهداف آن باید عواید موجود باشد، جستجو منابع عایداتی و طروق جمع آوری و مصرف آن در طول تاریخ مربوط به ماهیت حکومت و رژیم های مختلفه اجتماعی و بلاخره مستلزم نوع از انواع ترتیب و تحلیل بودجه می باشد. بودجه دولت را وقتی می توان عملی دانست که بخواست اکثریت جامعه جواب مثبت داده موانع رشد و انکشاف را بر طرف ساخته و باعث پیشرفت و ترقی کشور گردد. در مورد پیدایش بودجه باید گفت که شروع و اجرای بودجه همزمان با پیدایش حکومت مشروطه در سال ۱۲۱۵م بوده است. تصویب پلان مصارف ادارات دولتی از سال ۱۷۳۳ م در کشور انگلستان آغاز گردید برای بار اول در پارلمان آن کشور اظهار شد که پارلمان نه تنها مالیات را به تصویب می رساند بلکه نسبت به مالیات که عواید دولت است در مورد مصارف دولت نیز اظهار نظر می نماید. بالاخره در اوایل قرن ۱۸ موضوع تصویب بودجه در کشور انگلستان مروج گردید.

آغاز روش کامل در امر بودجه را باید اوسط قرن ۱۹ یعنی سال ۱۸۶۱ م دانست. قانون نظارت از اجرای بودجه برای اولین بار در انگلستان به تصویب رسید، بودجه در انگلستان و سایر کشور های دیگر آن وقت از این روش پیروی می نمودند در کشور فرانسه این جریان با آغاز انقلاب کبیر فرانسه در آن کشور که در سال ۱۷۸۹م بود آغاز گردید. در ایالات متحده امریکا بعد از اعلان استقلال آن کشور، قانون اساسی حق وضع مالیات را به کنگره ملی امریکا داد. تصویب بودجه به صورت فعلی یعنی بودجه کامل امروزی که تمام عواید و مصارف کشور را در بر میگیرد در کشور مذکور عملی شد و تحت اجراء قرار گرفت. ولی این امر در کشور های مختلف به درجه قدرت و ضعف اصول مشروطیت و حقوق و اختیارات پارلمان در آن کشور ها بوده است.

انگلیس ها موضوع بودجه ریزی را به مستعمرات خود چون امریکا و کانادا نیز انتقال دادند و در همان زمان از شیوه بودجه ریزی که در انگلستان استفاده میشد از همان شیوه استفاده مینمودند.

بعد از تحولات متعدد در سال ۱۹٤۹ میلادی امریکا روش سنتی بودجه تغییر نموده و جای خود را برای بودجه به اساس برنامه تعویض نمود. که بعداً این روش بودجه در کشور های متعدد گسترش یافت.

۱,٤ سیر و تکامل تاریخی بودجه در افغانستان

از آنجایی که مسائل مالی و اداری مانند سایر موارد دیگر با اوضاع سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و طبیعی کشور ها ارتباط نزدیک دارد همانگونه تحولات وارده در یکی از این عرصه ها انگیزه موثر را برای دگرگونی و پی ریزی دیگر فراهم می سازد بنابر ملاحظات متذکره و وابستگی مسائل مالی به طرز نظام اداری و اساسی جامعه تشکیلات مالی کشور نیز قبل از حصول استقلال اغلباً استقرار نداشت قواعد وقوانین ادارات مربوط آن مفید نبوده است .

آغاز طرح و تطبیق سیستم های مالی در افغانستان هم آهنگ و هم زمان با تشکیل اولین سیستم های دولت صورت گرفته است ولی در باره اینکه امور مالی متذکره و سیستم های مالی مربوط به آن از جانب کدام یک از سازمانهای دولتی اداره میشده است و طرز کار آن چگونه بوده و چه نام و عنوان داشته است اسناد مدلل موجود نیست اما بعضی تحقیقات اجتماعی وتاریخی نشان میدهد در عصر غزنویان چنین اداره موجود بوده است که وظایف دخل وخرج دولت را به عهده داشته است. در عصر احمد شاه بابا نیز مرجع بنام دیوان اعلی وظیفه مالی واداری دربار کشور را انجام میداد که مسؤل آن لقب دیوان بیگی را داشت.

در سلسله متعاقب هم این ماموریت دولتی بنام های وکیل الرعیا ، امین الملک ومستوفی الملک یاد میشد در عصر سلطنت امیر شیر علی خان نیز وزیر مالیه بنام مستوفی الملک یاد میگردید . تا اینکه در اواخر دوران امیر عبدالرحمن خان یک اداره نسبتاً منظم مالی به عنوان مستوفی الملک در مرکز ایجاد گردید و ادارات دیگر آن تحت نام سر دفترداری در ولایات، محلات وعلاقه داری ها به میان آمد و امور مالی و حسابی را عهده دار بودند. منابع مالی آن وقت را قسماً مالیات مستقیم تشکیل میداد .بالاخره در سال ۱۲۹۸ ه ش یعنی قبل از حصول استقلال افغانستان در زمان امان الله خان حسابات دولت به اساس دفاتر روزنامچه صورت میگرفت که بر طبق اصول سیاق و رقوم ترتیب میشد. (اصول سیاق عبارت از طرزوسبک، و رقوم عبارت ازشکل اعداد است که برطبق آن بعد از ختم هر سال مالی خلاصه حسابات دولت ساخته میشود). نظام بودجه به شکل مدرن و فعلی در آن زمان قسماً وجود نداشت به این معنی که عواید دولت به اساس حسابات سال ما قبل در حساب موجود یا حسابات در جریان تثبیت گردیده و مصارف دولت بدون پلانگذاری یا پیش بینی اجرا میگردید . درسال ۱۲۹۹ه ش درعوض اصول سیاق و رقوم اصول دفتری جاگزین گردید که متشکل از پنج دفتر بود بر طبق این اصول حسابی تمام حسابات دولت بصورت سال تمام با اسناد آن در پایتخت ارسال و متمرکز میگردید. این اصول تا سال۱۳۰۳ ه ش دوام نمود و در سال ۱۳۰۳ ه ش توسط اصول شهریه تعویض گردید . تفاوت را که اصول شهریه از اصول دفتری دارا بود عبارت از این بود که در اصول دفتری حسابات دولت بصورت سالانه اما در اصول شهریه حسابات دولت بصورت ماهوار ترتیب میگردید . و مطابق به این اصول حسابات دولت ماهانه ترتیب میگردید از این جهت این اصول بنام اصول شهریه مسمی گردیده است .سیستم بودجه و پیشبینی عواید و مصارف در نظام مالی افغانستان در سال ۱۲۹۹ ه ش بوجود آمد ولی با بوجود آمدن این اولین نظام بودجه در افغانستان هم چنان سعی بعمل آمد تا بین خزانه شاهی در آن زمان و بودجه دولت یک تفکیک به عمل آید. این سیستم بودجه درسال های اغتشاش یعنی بین سالهای ۱۳۰۷ـ۱۳۰۸ دوباره توسط اصول سیاق و رقوم عوض گردید وبرای مدت (۹) ماه دوره اغتشاش دوام نمود که بعداً اصول شهریه دوباره جایگزین این اصول گردید و تا سال ۱۳۱٤ش دوام نمود .

درسال ۱۳۱۵ه ش به مشوره یک نفر متخصص ایتالیوی بنام موسیوژنیو مانچولی تحولات و تغییرات آتی در طرز حسابات و بودجه دولت بوجود آمد:

a) از این تاریخ به بعد سعی گردید تا ترتیب بودجه بصورت علمی صورت گرفته وبین بودجه عایداتی(عادی) وبودجه سرمایگذاری (انکشافی) تفریق به عمل اید .

b) برای حسابات مصرفی دولت دفاتر مقایسه یا کنترول تخصیصات برای تمرکز مصارف دفاتر، و برای داد و ستد نقدی و جنسی حسابات انفرادی طرح وتطبیق گردید .

c) نظام تمرکز حسابات که به اساس اصول یا سیستم شهریه و اصول دفتری بصورت جزوار به مرکز ارسال و به صورت خلص تابلو های ماهوار وارداتی، مصارفاتی خزانه و تحصیلی مبدل گردیده و این تابلو ها به توضیح و تفریق فصول و موارد تخصیصات بودجوی قابل تحصیل و باقیات قابل تحصیل و تادیات قطعی و پیشکی معاملات گذشته و حالیه و امثال آن اساس گذاری شده و تعیین گردید که جز حسابات در خود نمایندگی ها مورد تفتش و رسیدگی قرار داده شود .

d) ترتیب اسناد به شعبات اجرائیوی محول ساخته شده و کنترول و محاسبه آن به دوایر محاسبه تعویض گردید .

بالاخره به غرض تطبیق حسابات قطعی ، حسابات نقدی و جنسی اساسات لازمه طرح شده و در عمل نیز تطبیق گردید (۲:۱۷۱).

چون سیستم مانچولی نهایت ساده و بسیط بود از آن جهت در مدت کمتر از دو سال درتمام کشور عمومیت پیدا کرد . ولی بعد از گذشت چند سال یعنی در سال های ذیل:

۱۳۲۸ـ ۱۳۳۲ ه ش سیستم مانچولی توسط موسیوکلیمن فرانسوی مورد غور و بررسی قرار گرفته وبا بعضی تعدیلات جزئی او دوباره مورد تائید قرار گرفت. و بعداً درسال ۱۳۳۳ ه ش سیستم مضاعف توسط نیاز شاهی که یک متخصص ترکی بود پیشنهاد گردید اما این سیستم هنوز بصورت کامل مورد تطبیق قرار نگرفته بود که در سال ۱۳۳۸ ه ش بودجه دولت به شکل فعلی توسط موسسه P.E.S امریکائی طرح و تطبیق گردید و تا امروز اجرا و عملی میگردد. بودجه دولت در واقعیت انعکاس دهنده فعالیت های عمومی دولت بوده و بنابر آن هر قدر سهم بیشتر را درعاید ملی دارا باشد به همان پیمانه تأثیرات بیشتر را بالای وقایع اقتصاد مجموعی و اقتصاد فردی وارد می نماید. بودجه دولت در یک کشور اساساً تابع عاید ملی وعاید ملی به نوبه خود تابع حجم تقاضای مجموعی یا به مفهوم وسیعتر تابع تحولات و

تغییرات اوضاع عمومی اقتصادی می باشد. چون اوضاع عمومی اقتصادی همیشه در حال تغییر است ازین جهت عاید ملی و بودجه دولت نیز مطابق به شرایط و اوضاع عمومی اقتصادی متحول بوده و نظر به شرایط و زمان فرق می نماید (۲:۱۷۲).

۱,۵ فلسفه وجودی بودجه

در تعریف علم اقتصاد دو عنصر اساسی وجود دارد:

۱. نیاز های نامحدود بشر

۲. امکانات محدود طبیعی

انسان ها در طول تاریخ سعی کرده اند که با قوه تعقل و قدرت تجزیه و تحلیل خود با توان پیش بینی و تخمین عواید و هزینه ها و در نهایت با توسل به برنامه ریزی با حد اقل امکانات، حد اکثر مطلوبیت نصیب خود نماید. لذا فلسفه وجودی بودجه نویسی دو عامل است: یکی نیاز های نامحدود بشر و دوم منابع و امکانات محدود که در اختیار انسان قرار دارد.

به طور خلاصه بمنظور استفاده حد اکثر از منابعی که در اصطلاح اقتصادی کمیاب اند بصورت که بتوان با صرف حداقل هزینه، حداکثر منافع را از منابع کمیاب جامعه بدست آورد. فلسفه اصلی وجودی بودجه نامیده میشود (۳:٤٤)

۱,٦ بودجه دولت

بودجه دولتی به معنی کشف و استفاده از منابع بدست آمده توسط دولت و نهاد های دولتی است. دولت ها اکثراً منابع عایداتی شان را از سکتور خصوصی به شکل مالیات، فیس، محصول و یا اعانه ها بدست میاورند. استفاده و مصرف از منابع بدست آمده به منظور این است تا مقاصد عامه بدست آید.

۱,۷ بودجه و نقش دولت در اقتصاد

نقش دولت در اقتصاد از دیر زمان موضوع بحث مفصل اقتصادانان و اندیشمندان بوده و اینک نیز از مباحث مورد توجه عموم اقتصادانان و صاحب نظران است.

روشن است که هر دانشمند و صاحب نظر متناسب با فلسفه سیاسی و گرایش های اجتماعی خویش، دارای دیدگاه ویژه در این زمینه است. در این میان اقتصادانان و دانشمندان کلاسیک با دخالت دولت در اقتصاد موافق نبودند و حتی این دخالت را مانع کارکرد عادی و طبیعی عوامل اقتصادی و باعث اخلال در مناسبات آنها میدانستند. آنها خواهان وضیعت و شرایط (بازار و اقتصاد آزاد) بودند. از دید کلاسیک ها و طرفداران شان، قانون های طبیعی خود بخود اقتصاد جامعه را متعادل میکند ولی دخالت دولت ها مانع این فرایند طبیعی میشود. امروزه نیز گرایش به اقتصاد غیر دولتی و سازوکار بازار آزاد در بسیاری از کشور ها به چشم میخورد. این گرایش روز به روز بیشتر میشود. لیکن این تحول در کشور های که بخش مهم از اقتصاد دولتی است ساده نیست. از راه های روشن شدن میزان توفیق هر کشور در این باره، سنجش مقدار کاهش ارقام بودجه دولت نسبت به عاید و هزینه ملی در مدت پیگیری این هدف است.

سرانجام سخن اینکه دولت ها در همه کشور ها دارای جایگاه حقوقی و سیاسی ویژه و منحصر به فرد هستند. به همین مناسبت، مسؤلیت مدیریت اقتصاد ملی همچنان با دولت ها است. دراین راه، مهم ترین ابزار دولت بودجه است (۱:۴۳).

۱,۸ تفاوتها میان بودجه بندی غیر انتفاعی، محلی، دولتی، و بودجه ریزی خصوصی

با توجه به سیر تحول جامعه بشری در ابتدا تنها عامل اقتصادی خانواده ها بود بعدها تصدی های اقتصادی نیز اضافه شد سپس نهاد های واسطه مانند نهاد های مالی و بازار های مختلف اضافه گردید در نهایت با بوجود آمدن دولت شکل جوامع تکامل بیشتر یافت. و در اخیر ارتباط بین الملل مختلف الگوی اقتصادی را کامل نمود.

در هر مرحله دامنه و وسعت تهیه و تنظیم بودجه متفاوت بود بطوری که تعین هدف، اولویت بندی، تصمیم گیری، تهیه برنامه عملیاتی ابتدا شکل ساده داشت مانند یک خانوار که عمدتاً شامل تنظیم دخل و خرج ان میشد. سپس تصدی های تولیدی کاهش هزینه و افزایش سود آوری را علاوه بر تنظیم دخل و خرج در سرلوحه کار خود قرار دادند. و در نهایت دولت ها محدوده وسیع از مسایل از نظر ماهیت و حجم عملیات را در یک دامنه وسیع مدنظر قرار دادند. بطوری که در تهیه بودجه علاوه بر دخل و خرج و افزایش سودآوری و کاهش هزینه سایر وظایفی را که به عهده دارد نیز در بودجه مراعات نمود. خصوصاً وظایف و اموری که بخش خصوصی از عهده انجام آن برنمی آید (مانند ایجاد کالا های عمومی یا امور سیاسی و

قانونگذاری و یا ایجاد نظم یا تشکیل نیروهای انتظامی) یا به علت عدم توجه اقتصادی تولید اینگونه کالا ها و خدمات، بخش خصوصی مایل به سرمایه گذاری در این بخش ها نمی باشند. بودجه بندی نهاد های متفاوت از همدیگر در جهات مختلف از هم متفاوت میباشد. چنانکه بودجه بندی نهاد های خصوصی و غیر انتفاعی از نهاد های دولتی فرق دارند و نهاد های دولتی در سطوح فدرالی، ایالتی و محلی از همدیگر فرق دارند (٨:٤).

نهاد های غیر انتفاعی که تعداد شان به صدها هزار میرسد با نهاد های دولتی هم شباهت دارند و هم متفاوت اند. نهاد های غیر انتفاعی با نهاد های دولتی در خدمت گذاری به مقاصد عامه شباهت دارد ولی نهاد های غیر انتفاعی فاقد قدرت وضع مالیات میباشند. به همین ملحوظ شرایط و شیوه های بودجه بندی غیر انتفاعی به تمرکز و نیازمندی ها برای بدست آوردن عواید غیر مالیاتی تعلق میگیرد.

بودجه بندی های غیر انتفاعی بنابر وسعت، طرز پاسخدهی، شرایط اقتصادی و ترکیب عواید نسبتاً ساده میباشد. چون نهاد های مذکور کوچک بوده و یک قسمت کوچک جامعه را تشکیل میدهند. قابل ذکر است که نهاد های غیر انتفاعی به مانند حکومت مجبور به پیروی از قوانین زیادی مربوط به بودجه نیستند و به آسانی میتوانند که بودجه شانرا تغییر دهند چون این نهاد ها بودجه شانرا به اساس تغییر وضعیت تنظیم مینمایند.

بودجه بندی در دولت های مرکزی بخاطر اندازه آن، کسرات بزرگ آن، ترکیب عواید و مصارف آن، و تخنیکی بودن آن بی مانند است. این بودجه بندی بخاطر بی مانند بودنش، مرتبط بودنش با شرایط لازم و مسؤلیت هایش کاملاً تخنیکی است. حالانکه بودجه بندی حکومت های محلی از لحاظ اندازه، ترکیب عواید، شرایط پاسخدهی به اوضاع اقتصادی، مسؤلیت های محدود، ترکیب نفوس کوچک و قلمرو کوچک و همچنان پیچیده گی از بودجه دولتی فرق دارد و کوچکتر میباشد. ترکیب عواید و مصارف محلی توسط حکومت های مرکزی معین میگردد.

بصورت عموم بودجه های حکومت های محلی پیچیده گی کمتر را نسبت به دیگر بودجه های حکومتی دارا میباشد. بخاطریکه این بودجه ها کوچک و دربرگیرنده خدمات کمتر بوده و ساحات کوچکتری را در بر میگیرد. حالانکه بودجه های دولت همه شمول است و تمام قلمرو یک کشور را در برمیگیرد. لذا بطور

خلاصه تفاوت بین بودجه ریزی دولتی و بودجه ریزی بخش خصوصی در مسایل زیر خلاصه میشود (۱٤:۲).

جدول ۲۱.: فرق میان بودجه دولتی و خصوصی

عامل مورد نظر	بخش خصوصی	بخش دولتی
نوع فعالیت	عمدتاً اقتصادی	اقتصادی، فرهنگی، عمرانی و اجتماعی
هدف	حد اکثر سود و حداقل هزینه	ارائه خدمات و ایجاد کالا ها خصوصاً کالا های عمومی و ایجاد توسعه و حفظ نظم جامعه
دامنه و وسعت عمل	محدود و مستقل	وسیع و تابع برنامه های بلند مدت، میان مدت و کوتاه مدت
منابع	برنامه هایی که نفع شخصی را حد اکثر کند	برنامه ای که نفع عمومی را در نظر بگیرد مانند کاهش معضلات و ارتقا سطح زندگی

مثال: فرق بین بودجه حکومت و بودجه خانواده

پلان مالی یک خانواده که دارای پنج عضو می باشد:

معاش ماهوار (بشمول منابع عایداتی دیگر) ۱۰۰۰۰ افغانی (این رقم سقف بودجوی این خانواده می باشد).

<u>مصارف ماهوار:</u>

۱. کرایه خانه ۳۰۰۰
۲. مصارف گاز، برق، آب، تلیفون وغیره ۱۵۰۰
۳. فیس مکتب دو طفل ۳۰۰
٤. مصارف خوراکه پنج نفر (۱۰۰۰ افغانی فی نفر) ۵۰۰۰

٥. اوسط مصارف لباس مکتب اطفال ١٠٠٠

٦. مصارف مهمان ها ١٠٠٠

٧. امور اجتماعی ١٠٠٠

٨. مصارف صحی ٨٠٠

٩. لباس زمستانی و بهاری ١٠٠٠

١٠. مصارف غیر مترقبه (تصادف و مریضی) ١٠٠٠

تمام مصارف ماهوار ١٥٦٠٠

نتیجه ٥٦٠٠ افغانی کسر ماهوار این خانواده

حالا مثال بودجه دولت را با ارائه نمونه از بودجه سال ١٣٨٨ دولت جمهوری اسلامی افغانستان بیان مینمایم:

جدول ٢.٢: خلاصه بودجه ملی سال ١٣٨٨

خلاصه بودجه ملی سال ١٣٨٨		
	به ملیون دالر امریکایی	به ملیون افغانی
بودجه اصلی		
مجموع تمویل	٢،٥١٤,٦٩	١٣٠،٧٦٣,٨٠
عواید داخلی	٩٧٣,٠٨	٥٠،٦٠٠,٠٠
تمویل از کمکهای خارجی	١،٥٤١,٦١	٨٠،١٦٣,٨٠
مجموع مصارف	٢،٩٤٢,٥٣	١٥٣،٠١١,٦٣

مصارف بودجه عادی	۱،۸۰۶,۸۰	۹۳،۹۵۳,۵۷
مصارف بودجه انکشافی اصلی	۱،۱۳۵,۷۳	۵۹،۰۵۸,۰۶
مازاد بودجه/ کسر بودجه	-۴۲۷,۸۴	-۲۲،۲۴۷,۸۳
مازاد/ کسر بودجه عادی	-۱۹۵,۰۵	-۱۰،۱۴۲,۴۷
مازاد/ کسر بودجه انکشافی	-۲۳۲,۸	-۱۲،۱۰۵,۴۰

منبع: بودجه سال ۱۳۸۸

طوریکه دیده میشود بودجه دولت نیز در سال ۱۳۸۸ دارای کسر میباشد. حالا سوال این جاست که چطور میتوانیم این کسر را ازبودجه دولت و خانواده کاهش بدهیم و یا هم در صورت امکان از میان برداریم؟

اولاً در بخش خانواده بهتر است که مصارف اولویت بندی شود (مصارف کم شود و یا برای حال حاضر به تعویق انداخته شود)

- کاهش مصارف برای مهمان ها ۱۰۰۰
- عدم سهمگیری در امور اجتماعی ۱۰۰۰
- خرید کالا های ارزان ۱۰۰۰
- استفاده اقتصادی از سهولت های زندگی
- استفاده از راه های وقایوی برای صحتمند بودن
- بوجود آوردن توازن میان مصارف

و اگر امکان نداشت که مصارف خانواده مذکور کاهش بیابد پس خانواده کوشش میکند تا از امکانات که در دسترس دارند دست به قرضه بزنند.

پلان مالی خانواده را معمولاً بزرگ خانواده تهیه میکند و بزرگ خانواده شخص مسؤل است که باید بین عواید و مصارف خانواده توازن را بوجود بیاورد تا از کسر بودجه جلوگیری شود. و اعضای خانواده تنها وقتی میتوانند پول را مصرف کنند که از بزرگ خانواده اجازه بگیرند.

بودجه حکومتی یک نوع بزرگی از بودجه خانواده ها می باشد بخاطریکه تعداد خانواده های زیاد حکومت را میسازد. بناءً بودجه که یک پلان مالی حکومت می باشد در صورت مشاهده کسر در بودجه مصارف غیر ضروری را کاهش و یا محو میکنند در همان دوره مالی و نیازمندی ها را اولویت بندی میکنند. قابل ذکر است که دولت کسر بودجه خود را از طروق و شیوه های مختلف و متفاوت تر از خانواده ها کاهش و یا میپوشاند با بدست آوردن قرضه از منابع داخلی و یا کشور های دیگر و یا بدست آوردن کمک از کشور های دیگر و یا هم نشر بانک نوت و یا فروش جایداد های دولتی.(قابل ذکر است که در بحث های بعدی در مورد بودجه دولت و حالت های مختلف بودجه با شرح کامل میپردازیم.)

۱,۹ مزایای بودجه بندی

۱. همواره اطلاعات در مورد عواید و مصارف و حجم فعالیت ها را ارائه میدهد و نزدیکترین و با صرفه ترین راه ها برای انجام برنامه ها و رسیدن به اهداف انتخاب میگردد.

۲. بودجه کمک میکند که با حداقل امکانات، حداکثر کارآئی در اقتصاد ایجاد شود.

۳. با توجه به گریز ناپذیر بودن حضور دولت در اقتصاد، بودجه ابزار مهم دخالت دولت در اقتصاد است. (دولت از طریق بودجه می تواند به مقابله با نوسانات اقتصادی و کنترول رکود، انفلاسیون بپردازد) برنامه های مختلف را در کل کشور هماهنگ کند. یا بعبارت دیگر با بودجه ریزی بین برنامه های مختلف دولت در امور اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی هماهنگی ایجاد کنند.

٤. بودجه، دولت را در دستیابی به اهداف یاری می دهد.

٥. امکان نظارت بر دولت و دستگاه های اجرایی را فراهم می کند.

۱,۱۰ رابطه بودجه و برنامه ریزی

برنامه ریزی عبارت از هدایت کلیه فعالیت های اقتصادی و اجتماعی در جهت تامین نیازها با توجه به مقتضیات و امکانات کشور.

برنامه ها عمدتاً به سه دسته کوتاه مدت (بین ۱ تا ۲ سال)، میان مدت (بین ۳ تا ۷ سال) و بلند مدت (بین ۱۰ تا ۲۵ سال) تقسیم میشوند. برنامه بلند مدت را چشم انداز میگویند و عمدتاً متکی به آرمان ها و اصول و ارزش های بلند مدت است. برنامه های میان مدت را برنامه های توسعه یا برنامه های عمرانی مینامند و برنامه های کوتاه مدت را معمولاً برنامه های عملیاتی یا بودجه های سالانه مینامند. بودجه ریزی عمدتاً نوعی برنامه کوتاه مدت است که علاوه برآنکه یک سند مالی است که فعالیت های مالی دولت را نشان میدهد ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی یک جامعه را نیز منعکس میکند. لذا در ان خط مشی ها، سیاست ها، دستورالعمل ها و معیار های دقیق اجرایی که در جهت اجرایی نمودن اهداف کشور و برنامه های میان مدت و بلند مدت است تهیه، تدوین و اجرا میشود. و معمولاً این خط مشی ها، سیاست ها و معیار ها مبنای عمل کارشناسان و دست اندرکاران اجرایی قرار میگیرد(۴۷:۳).

۱,۱۱ نقش چهارگانه بودجه دولت

بودجه تنها مجموع مصارف و عواید یک دولت در یک دوره معین نبوده، بلکه یکی از ابزارها برای اعمال سیاست های اقتصادی و اجتماعی دولت ها نیز میباشد. بنابر آن بودجه در این خصوص دارای چهار نقش اساسی میباشد که عبارت اند از (۱۶:۳):

۱. تامین محصولات و خدمات عمومی

محصولات عمومی در مقابل محصولات خصوصی قرار دارند، و محصولات عمومی عبارتند از محصولات و خدماتی که طبیعتاً کلیه افراد جامعه میتواند بصورت مساویانه از آنها استفاده کنند. استفاده یکی از افراد جامعه مانع استفاده دیگر نمیگردد. این نوع خدمات و محصولات در بازار وجود نداشته و تامین آن به عهده دولت میباشد و عرضه آن توسط دولت تعین میگردد و مصارف آن از عواید مالیاتی مردم تمویل میگردد. مثلاً این نوع محصولات و خدمات عبارت از اعمار پارکها و راهها، صحت، امنیت و غیره.

۲. تامین عدالت اجتماعی

عدالت اجتماعی به تعبیر ساده و منطبق با هدف های بودجه عبارت است از: تامین رفاهی و آموزشی برای کلیه افراد جامعه در تمام سطوح بطور رایگان که فرایند رشد و تعالی در کشور به صورت مساویانه فراهم می نماید.

دولت می تواند به منظور کاهش تفاوت میان فقر و ثروت و یا فاصله های طبقاتی و توزیع مجدد عواید افراد جامعه از بودجه کار بگیرد. مثلاً بالای افراد که عاید بیشتر دارد مالیه بیشتر وضع نماید و در مقابل از طریق بودجه به اشخاصی که کمتر عاید دارد، مصرف نماید. یعنی میتوان تعهد دولت را در خصوص جامعه از بودجه آن در دوره مربوطه دانست، یعنی میتوان تشخیص داد که استفاده کننده گان از مصارف در بودجه دولت کدام اقشار و طبقات جامعه اند و در پهلوی آن باید مشخص گردد که بار تامین منابع مصرف بدوش کدام اشخاص و یا طبقات میباشد. در بررسی تامین عدالت اجتماعی میتوان از شاخص های زیر استفاده نمود:

- سهم طبقات و مناطق محروم از اعتبارات رفاهی اجتماعی
- گسترش بیمه های اجتماعی
- صندوق بیکاری و تقاعد
- سبسایدی ها
- احداث خانه های ارزان قیمت برای طبقات کم عاید
- آموزش رایگان
- نسبت مالیات مستقیم و غیر مستقیم

۳. تامین انکشاف اقتصادی

انکشاف و رشد اقتصادی در تمام نظام ها و ایدئولوژیها یکی از اهداف اساسی دولت را تشکیل میدهد که اجرای برنامه ها و طرح های عمرانی و سرمایه گذاری زیربنائی و تلاش برای احداث و ایجاد زیربنا ها را می نماید که این زیربنا ها وسیله یی برای رشد سکتور خصوصی می باشد.

٤. تامین ثبات اقتصادی

ثبات اقتصادی عبارت از موازنه عرضه و تقاضا کل میباشد. بنابر این بودجه نوین ابزار سیاست گذاری مالی و اقتصادی در جامعه تلقی میگردد که دولت ها را قادر به اجرای سیاست انقباضی و انبساطی می نماید و همچنین تاثیر گذار بالای استخدام و قدرت خرید افراد جامعه نیز میباشد.

بنابر این نه تنها کلیه عواید و مصارف دولت در رفع نوسانات اقتصادی مورد استفاده قرار میگیرد. بلکه ترتیب عاید و مصارف بودجه عاملی مهم در جهت دادن اقتصاد کشور نیز می باشد.

خلاصه

کلمه بودجه سیر مکمل تاریخی خود را پیموده است طوری که کلمه بودجه از زبان لاتینی بنام بولگا وارد زبان فرانسوی شد که اصطلاح بوژت را افاده مینمود بعداً این اصطلاح بنام (Budget) وارد زبان انگلیسی شد. اما باید یادآور شد که اصطلاح بودجه برای اولین بار در سال ۱۸۱٤م بصورت رسمی در مورد عواید و مصارف دولت در کشور فرانسه بکار برده شد.

معمول ترین تعریفی از بودجه توسط کلاسیک ها صورت گرفته است که عبارت است: ـ بودجه عبارت از یک سندی است که در آن عواید و مصارف دولت برای یک مدت معین معمولاً برای یک سال پیش بینی و تصویب میگردد.

مقرره بودجه افغانستان نیز بودجه را طور آتی تعریف می نماید: بودجه عبارت از سند قانونی دولت است که در آن جمیع عواید و مصارف برای موعد معین معمولاً یک سال تعین گردیده و انعکاس دهنده تمام فعالیت ها و انکشافات در ساحات اقتصادی، اجتماعی،دفاعی، کلتوری و سیاسی می باشد.

بودجه دولت خصوصیات متعددی دارد که ازین جمله ویژه گی های مهم آن ازین قرار است:

بودجه یک برنامه است؛ بودجه توسط مرجه قانون گذار (پارلمان) تصویب میشود؛ بودجه برای یک سال مالی است،؛ بودجه یک پیش بینی است و بودجه یک نوع پلان است.

در مورد پیدایش بودجه باید گفت که شروع و اجرای بودجه همزمان با پیدایش حکومت مشروطه در سال ۱۲۱۵م بوده است. تصویب پلان مصارف ادارات دولتی از طرف دولت از سال ۱۷۳۳ م در کشور انگلستان آغاز گردید برای بار اول در پارلمان آن کشور اظهار شد. بالاخره در اوسط قرن ۱۸ موضوع تصویب بودجه در کشور انگلستان مروج گردید. بعد از تحولات متعدد در سال ۱۹٤۹ میلادی امریکا روش سنتی بودجه تغییر نموده و جای خود را برای بودجه به اساس برنامه تعویض نمود. که بعداً این روش بودجه در کشور های متعدد گسترش یافت.

آغاز طرح و تطبیق سیستم های مالی در افغانستان هم آهنگ و هم زمان با تشکیل اولین سیستم های دولت صورت گرفته است در عصر غزنویان چنین اداره موجود بوده است که وظایف دخل و خرج دولت را به عهده داشته است. در عصر احمد شاه بابا نیز مرجع بنام دیوان اعلی وظیفه مالی و اداری در بار کشور را انجام میداد که مسؤل آن لقب دیوان بیگی را داشت، موجود بود . در سلسله متعاقب هم این ماموریت دولتی بنام های وکیل الرعیا ، امین الملک و مستوفی الملک یاد میشد در عصر سلطنت امیر شیر علی خان نیز وزیر مالیه بنام مستوفی الملک یاد میگردید . تا اینکه در اواخر دوران امیر عبدالرحمن خان یک اداره نسبتاً منظم مالی به عنوان مستوفی الملک در مرکز ایجاد گردید. بالاخره در سال ۱۲۹۸ش یعنی قبل از حصول استقلال افغانستان در زمان امان الله خان حسابات دولت به اساس دفاتر روزنامچه صورت میگرفت که بر طبق اصول سیاق ورقوم ترتیب میشد. نظام بودجه به شکل مدرن و فعلی در آن زمان قسماً وجود این اصول تاسال۱۳۰۳ش دوام نمود و در سال ۱۳۰۳ش توسط اصول شهریه تعویض گردید .سیستم بودجه و پیش بینی عواید و مصارف در نظام مالی افغانستان در سال۱۲۹۹ ش بوجود آمد ولی با بوجود آمدن این اولین نظام بودجه در افغانستان هم چنان سعی بعمل آمد تا بین خزانه شاهی در آن زمان و بودجه دولت یک تفکیک به عمل آید. این سیستم بودجه در سال های اغتشاش یعنی بین سالهای ۱۳۰۷ـ۱۳۰۸ دوباره توسط اصول سیاق و رقوم عوض گردید وبرای مدت (۹) ماه دوره اغتشاش دوام نمود که بعداً اصول شهریه دوباره جایگزین این اصول گردید و تا سال ۱۳۱٤ ش دوام نمود .

درسال ۱۳۱۵ ش به مشوره یک نفر متخصص ایتالیوی بنام موسیوژنیو مانچولی تحولات و تغیرات را در طرز حسابات و بودجه دولت بوجود آورد. این سیستم تا دو سال درتمام کشور عمومیت پیدا کرد .۱۳۲۸-۱۳۳۲ش سیستم مانچولی توسط موسیوکلیمن فرانسوی مورد غور و بررسی قرار گرفته وبا بعضی تعدیلات جزئی او دوباره مورد تائید قرار گرفت. وبعداً درسال ۱۳۳۳ش سیستم مضاعف توسط نیازی شاهی که یک متخصص ترکی بود پیشنهاد گردید اما این سیستم هنوز بصورت کامل مورد تطبیق قرار نگرفته بود که درسال ۱۳۳۸ ش بودجه دولت به شکل فعلی توسط موسسه P.E.S امریکائی طرح و تطبیق گردید و تا امروز اجرا وعملی میگردد.

نقش دولت در اقتصاد از دیر زمان موضوع بحث مفصل اقتصادانان و اندیشمندان بوده و اینک نیز از مباحث مورد توجه عموم اقتصادانان و صاحبنظران است. در این میان اقتصادانان و دانشمندان کلاسیک با دخالت دولت در اقتصاد موافق نبودند و حتی این دخالت را مانع کارکرد عادی و طبیعی عوامل اقتصادی و باعث اخلال در مناسبات آنها میدانستند. آنها خواهان وضیعت و شرایط (بازار و اقتصاد آزاد) بودند. امروزه نیز گرایش به اقتصاد غیر دولتی و سازوکار بازار آزاد در بسیاری از کشور ها به چشم میخورد. این گرایش روز به روز بیشتر میشود. لیکن این تحول در کشور های که بخش مهم از اقتصاد دولتی است ساده نیست. سرانجام سخن اینکه دولت ها در همه کشورها دارای جایگاه حقوقی و سیاسی ویژه و منحصر به فرد هستند.

با توجه به سیر تحول جامعه بشری در ابتدا تنها عامل اقتصادی خانوار ها بود بعدها تصدی های اقتصادی نیز اضافه شد سپس نهاد های واسطه مانند نهاد های مالی و بازار های مختلف اضافه گردید در نهایت با بوجود آمدن دولت شکل جوامع تکامل بیشتر یافت. و در اخیر ارتباط بین الملل مختلف الگوی اقتصادی را کامل نمود. چنانکه بودجه بندی نهاد های خصوصی و غیر انتفاعی از نهاد های دولتی فرق دارند و نهاد های دولتی در سطوح فدرالی، ایالتی و محلی از همدیگر فرق دارند.

بودجه بندی های غیر انتفاعی بنابر وسعت، طرز پاسخدهی، شرایط اقتصادی و ترکیب عواید نسبتاً ساده میباشد. بودجه بندی در دولتها کاملاً تخنیکی است. حالانکه بودجه بندی حکومت های محلی از لحاظ اندازه، ترکیب عواید، شرایط پاسخدهی به اوضاع اقتصادی، مسؤلیت های محدود، ترکیب نفوس کوچک و قلمرو کوچک و همچنان پیچیده گی از بودجه دولتی فرق دارد و کوچکتر میباشد. بودجه بندی دولت ها و

ارگان ها دارای مزایای متعددی است که از آنجمله مزایای مهم آن به قرار ذیل است: اطلاعات در مورد عواید و مصارف و حجم فعالیت ها را ارائه میدهد؛ با حداقل امکانات، حداکثر کارآئی در اقتصاد ایجاد شود؛ با توجه به گریز ناپذیر بودن حضور دولت در اقتصاد، بودجه ابزار مهم دخالت دولت در اقتصاد است؛ بودجه دولت را در دستیابی به اهداف یاری می دهد؛ امکان نظارت بر دولت و دستگاه های اجرایی را فراهم می کند. در پهلوی مزایای متعدد بودجه دارای چهار نقش مهم در یک جامعه میباشد که این نقش ها عبارت است از: تامین محصولات و خدمات عمومی، تامین عدالت اجتماعی، تامین انکشاف اقتصادی وتامین ثبات اقتصادی.

سوالات

۱. مفهوم بودجه را افاده نمائید.

۲. بودجه را تعریف نمائید.

۳. مقرره بودجه افغانستان، بودجه را چگونه تعریف نموده است؟

٤. بودجه دولت دارای کدام خصوصیات است؟ بیان دارید.

۵. بودجه در جهان چگونه سیر تاریخی را پیموده است؟

٦. آغاز طرح و تطبیق سیستم های مالی دولت هم آهنگ با کدام زمان ها است؟ و بودجه دولت کدام سیر تاریخی را در افغانستان پیموده است؟

۷. متخصص ایتالیوی در سال ۱۳۱۵ ش کدام تحولات و تغییرات را در طرز حسابات و بودجه دولت افغانستان بوجود آورد؟

۸. چرا باید دولت ها دارای بودجه باشد؟

۹. اقتصادانان کلاسیک در مورد دخالت دولت در اقتصاد چی نظر داشتند؟

۱۰. فرق میان بودجه نهاد های غیر انتفاعی، محلی، دولتی و نهاد های خصوصی چیست؟

۱۱. بودجه بندی دارای کدام مزیت های است؟

۱۲. بودجه و برنامه از هم چه تفاوت دارد؟

۱۳. نقش های را که بودجه در جامعه ایفا میکند کدام ها اند؟ مختصراً توضیح دهید.

مأخذ

۱. ابراهیمی نژاد، دکتور مهدی، فرج وند، اسفند یار. (۱۳۸٦). بودجه از تنظیم تا کنترول، چاپ مهر قم، تهران.

۲. ا

نستیتوت خدمات ملکی. (۱۳۹۲). رهنمود آموزشی.

۳. ا

ساسات مدیریت پولی، پروگرام ماستری پالیسی و اداره عامه. (۱۳۹۲). پوهنتون کابل، پوهنځی حقوق.

٤. حقایقی،عبدالله. (۱۳۸۱). سیاست بودجه، مطبعه بهیر، کابل.

٥. فرج وند، اسفندیار. (۱۳۸٥). فراگرد تنظیم تا کنترول بودجه، انتشارات فروزش، تهران.

٦. فرهنگ مهر، حسین. (۱۳۸۱). زمینه بودجه ریزی، مطبعه نیل، تهران.

۷. وزارت عدلیه. (۱۳٥٥). مقرره بودجه افغانستان.

فصل دوم

وظایف بودجه

وظیفه اساسی بودجه عبارت از این است تا فعالیت های دولت را طوری ترتیب وتنظیم نماید که یک انتخاب و تطبیق موثر تدابیر پلان شده حکومت را امکان پذیر ساخته وعلاوه بر آن تامین رفاه عمومی را که هدف اساسی دولت را تشکیل مینماید توسط ارتباط دادن موثر فعالیتهای اقتصاد خصوصی و اقتصاد دولت مساعدت نماید. علاوه بر آن به بودجه مدرن وظایف دیگری نیز نسبت داده میشود که این وظایف را میتوان به دو دسته ذیل طبقه بندی نمود:

دسته اول این وظایف بودجه بنام وظایف تعاملی یا عنعنوی و دسته دومی بنام وظایف مدرن بودجه یاد میشود.

وظایف تعاملی بودجه وظایف سیاسی، حقوقی، سیاست مالی ، ووظایف سیاست اقتصادی بودجه را احتوا نموده در حالیکه وظایف مدرن بودجه وظایف پلانگذاری و وظایف تحلیلی بودجه را شامل میشود که اکنون در مورد هر کدام از وظایف فوق صحبت بعمل میاید (۷:۲).

۲,۱ وظایف عنعنوی بودجه

۲,۱,۱ وظایف سیاسی بودجه

در کشورهای دموکراسی پلان بودجه یک وظیفه سیاسی را انجام میدهد به این معنی که حکومت یک پروگرام سیاسی را طرح نموده و مصارف تمام شد تطبیق این پلان در بودجه نشان داده می شود. از این جهت بودجه دولت میتواند به مفهوم یقینی به حیث یک انعکاس مقداری سلسله مراتب اهداف مختلفی ملاحظه گردد که از طرف حاملین تصامیم سیاسی انتخاب می شوند. این طرح بودجه سپس غرض مشوره و تثبیت اجازه به قوه مقننه تقدیم گردیده و به این ترتیب قوه مقننه در بوجود آوردن بودجه مسؤل میباشد.

تصویب بودجه قبل از شروع دوره بودجوی یا سال بودجوی (بر طبق مقرره بودجه ۱۳۵۳ افغانستان سال بودجوی عبارت از سال مالی ما بعد است که برای آن تخمینات منابع مالی و ضروری بودجوی تقدیم می شود) به حیث وظیفه اولی سیاسی یا به حیث وظیفه اساسی سیاسی یاد گردیده ومبنائی را برای طرزالعمل موثر حقوقی حکومت نشان می دهد .

در چوکات وظیفه دوم سیاسی یا وظیفه کنترولی بودجه فعالیت قوه اجرائیه یا حکومت در اثنای دوره بودجوی و بعد از دوره بودجوی از نظر قانونیت اجراأت و صحت عددی و حسابی مورد بررسی ونظارت قرار داده می شود .

۲,۱,۲ وظایف قانونی بودجه(وظایف حقوقی)

وظایف قانونی بودجه با وقایع سیاسی و بخصوص با وقایع حقوقی توام میباشد وظیفه اولی حقوقی بودجه که بنام وظیفه اساسی حقوقی نیز یاد میگردد توسط اساس قانونی و حقوقی تعین میگردد به این معنی که صرف در صورت موجودیت یک اساس دقیق قانونی بودجه قدرت اجراآت قانونی را پیدا کرده میتواند.

وظیفه دومی حقوقی که بنام وظیفه الزام حقوقی نیز یاد میشود تابعیت حکومت و اداره را به اعداد و وظایفی که در بودجه نشان داده شده و توسط قوه مقننه تثبیت شده شامل میشود. این تابعیت حکومت و اداره به اعداد و وظایف تثبیت شده در بودجه خاصیت قانونی یا مکلفیت اجرائیوی را دارا بوده و همچنان نورم های حقوقی عنعنوی نیز شامل میتواند.

۲,۱,۳ وظایف سیاست مالی بودجه

یک پروگرام کار حکومت صرف زمانی میتواند جنبه تطبیقی وعملی را به خود اختیار نماید که برای تکافوی مصارف آن عواید کافی و مطابقت کننده موجود باشد.

بنابرآن توافق و تطابق احتیاج مالی و موجودیت وسایل مالی مطابقت کننده وظیفه اساسی سیاست مالی بودجه دولت را تشکیل مینماید که این وظیفه بنام وظیفه اولی سیاست مالی یا وظیفه تکافو کننده سیاست مالی یاد میشود.

وظیفه دومی سیاست مالی عبارت از این است تا مؤثریت و معقولیت اقتصادی رهنمائی بودجه را تقویه و مساعدت نماید که این وظیفه بنام وظیفه رهبری کننده اقتصادی و سازمانی سیاست مالی یاد میشود.

۲,۱,٤ وظایف سیاست اقتصادی بودجه
تا زمان بحران اقتصادی جهان الی سال ۱۹۲۹ این نظر مورد قبول و تائید قرارداده میشد که وظایف بودجه با وظایف سیاسی – وظایف حقوقی و وظایف سیاست مالی بودجه خاتمه میابد اما بعد از بحران اقتصادی جهان و نتایج اقتصادی و اجتماعی بعدی آن این نظر بیشتر مورد تائید قرار گرفت که وظایف بودجه محدود و منحصر به وظایف فوق نبوده بلکه وظایف سیاست اقتصادی را نیز انجام میدهد.

در چوکات این وظیفه سیاست اقتصادی بودجه سعی میگردد تا اهمیت اقتصادی ایکه به بودجه دولت نسبت داده می شود از آن به حیث یک وسیله برای هم آهنگ ساختن اقتصاد مالی دولت و پروگرام عمومی اقتصادی استفاده بعمل آید .

انجام دادن این وظیفه از طرف بودجه دولت بنام وظیفه اولی سیاست اقتصادی بودجه یا وظیفه ساختمانی بودجه یاد می شود که در اینصورت بودجه بحیث یک وسیله سیاست اقتصادی بکار برده شده و در تحقق بخشیدن اهداف سیاست مالی، اهداف سیاست اجتماعی، اهداف سیاست کانژانکتوری (سیاست حالت اقتصادی) و اهداف سیاست رشد اقتصادی سهم میگیرد .

معقولیت اقتصادی یک سیاست اقتصادی معین خدمت مینماید که این وظیفه تنظیمی بودجه بنام وظیفه ثانوی سیاست اقتصادی بودجه یاد می شود .

۲,۲ وظایف مدرن بودجه

۲,۲,۱ وظایف پلانگذاری بودجه
مفهوم پلانگذاری بودجه به ذات خود معنی میدهد که عواید و مصارف مربوط به یک دوره معین آینده بوده و بنابر آن تشکل اراده سیاسی در تهیه و تر تیب بودجه خود را به معرفی اهداف معین آینده عیار مینماید.
حین ساختمان هر بودجه بائیست نخست از این سوال آغاز گردد که کدام اهداف و چه نوع اهداف باید تامین گردد. بنابر آن تعین اهداف وظیفه اولی پلانگذاری بودجه را تشکیل می دهد که بنام وظیفه پروگرام سازی نیز یاد میشود.
وظیفه دومی پلانگداری بودجه عبارت از این است تا قبل از ترتیب بودجه توضیح گردد که اهداف تعین شده در بودجه چه گونه تامین شده میتواند.

۲,۲,۲ وظایف تحلیلی بودجه

علاوه بر کنترول سیاسی ایکه فوقأ تذکر داده شد یک نوع کنترول دیگر نیز در صورت اقتصادیت، معقولیت و مؤثریت تدابیراتخاذ شده سیاست بودجه صورت میگیرد. درعین حال بائیست مطابقت و موافقت تدابیر اتخاذ شده با اهداف سعی شده مورد بررسی قرار داده شود یا به عباره دیگر بائیست دیده شود که وسایل پیش بینی شده تا کدام اندازه برای برآوردن اهداف تعیین شده یا پلان شده کافی دانسته میشود .

یک تحلیل بعدی یا تحلیل انجام دوره (Ex-Post analyses) تدابیر سیاست بودجه به ارتباط یک بررسی تجربوی و مداوم تاثیرات تدابیر سیاست بودجه، معقولیت اقتصادی اجراات و وظیفه کنترولی سیاست اقتصادی و مالی را تضمین نموده و این وظیفه بنام وظیفه اولی تحلیلی یاد میشود .

مراقبت جریان بودجه از نقطه نظر تامین اهداف توسط تحلیل کنترولی بعدی بائیست با رعایت شرایط آینده تکمیل گردد که این کار از طریق یک تحلیل پیشگوئی کننده وضع و شرایط اقتصادی در آینده امکان پذیر شده میتواند. مفهوم یک تحلیل پیشگوئی کننده عبارت از اینست تا یک مقایسه هست و باید را بین وضع متوقعه آینده و وضع آرزو شده آینده انجام بدهد که این وظیفه ثانوی تحلیلی یا وظیفه پیشگوئی کننده بودجه قیاس اساسات تصمیمی جدیدی را امکان پذیر ساخته و توسط آن اساسی را برای پلانگذاری بعدی تشکیل مینماید.

خلاصه

وظیفه اساسی بودجه عبارت از این است تا فعالیت های دولت را طوری ترتیب وتنظیم نماید که یک انتخاب و تطبیق موثر تدابیر پلان شده حکومت را امکان پذیر ساخته و علاوه بر آن تامین رفاه عمومی را که هدف اساسی دولت را تشکیل مینماید توسط ارتباط دادن موثر فعالیتهای اقتصاد خصوصی و اقتصاد دولتی مساعدت نماید.

دسته اول این وظایف بودجه بنام وظایف تعاملی یا عنعنوی و دسته دوم بنام وظایف مدرن بودجه یاد میشود. وظایف تعاملی بودجه وظایف سیاسی، حقوقی، سیاست مالی و وظایف سیاست اقتصادی بودجه را احتوا نموده در حالیکه وظایف مدرن بودجه وظایف پلانگذاری و وظایف تحلیلی بودجه را شامل میشود.

سوالات

١. وظایف اساسی بودجه چیست؟

٢. وظایف بودجه به کدام بخش ها تقسیم شده است؟

٣. وظایف سیاسی بودجه چی را بیان میکند؟

٤. وظایف قانونی بودجه کدام وظایف را در بر دارد؟

٥. وظایف سیاست بودجه را بیان دارید؟

٦. وظایف سیاست اقتصادی بودجه چی زمانی مورد توجه قرار گرفت و کدام وظایف را در بر دارد؟

٧. وظایف مدرن بودجه کدام ها است؟

٨. مفهموم پلان گذاری بودجه را بیان دارید؟

٩. وظایف تحلیل بودجه را مختصراً توضیح دهید.

مأخذ

١. حقایقی،عبدالله .(١٣٨٢). سیاست بودجه، مطبعه بهیر، کابل

٢. فرج وند، اسفندیار. (١٣٨٥). فراگرد تنظیم تا کنترول بودجه، انتشارات فروزش، تهران.

فصل سوم

پلان گذاری عواید و مصارف بودجه

پلان گذاری عواید و مصارف بودجه برای یک دوره بودجوی آینده میباشد که توسط آن فعالیت های دولت طوری رهبری و تنظیم میشود که توسط آن دولت در یک مملکت و در یک زمان معین حتی الامکان بزرگترین سهم را در تامین رفاه ملی انجام داده بتواند.

پلانگذاری عواید و مصارف بودجه باید همراه با واقعیت ها همراه باشد چونکه بودجه یک طرح، فعالیت، برنامه و هدف است هرگونه اشتباهی در ارقام بودجه میتواند منجر به ایجاد خلل و مشکلات در مسایل بودجوی و اقتصادی کشور گردد. بهمین ملحوظ است که بودجه سازی و پیش بینی عواید و مصارف بودجه یک امر فنی است تا یک امر سیاسی. دخالت سیاسیون در مسایل فوق میتواند پیش بینی عواید و مصارف را از واقعیت های دور کند (۲۸۲:۲).

پلانگذاری عواید و مصارف که برای طرح بودجه حتی الامکان دقیق، ضروری و معقول دانسته میشود به همین منظور روش های متعدد متناسب با اوضاع اقتصادی و اجتماعی کشور ها برای پیش بینی عواید و مصارف بودجه وجود دارد. این روش ها به حسب اتی صورت میگیرد:

۳,۱ مصارف و پلانگذاری مصارف بودجه

مصارف عبارت از مبالغی است که بمنظور اجرای برنامه های دولت و رسیدن به اهداف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی وغیره در بودجه دولت و سازمان ها به تصویب می رسد.

پلانگذاری مصارف بودجه عبارت از پیشبینی مصارف یک دوره بودجوی آینده میباشد. پلانگذاری مصارف بودجه نظر به پلانگذاری عواید بودجه بصورت دقیق تر و قابل اطمینان تر صورت گرفته میتواند زیرا این پلانگذاری مصارف به حیث یک تصویر پروگرام کار حکومت نظر به عواید تابعیت کمتری را به طرزالعمل مردم و انکشاف اقتصادی دارا بوده و صرف یک قسمت مصارف بودجه از قبیل کمک های دولت برا ی از بین بردن خسارات ناشی از وقایع غیرمترقبه درآینده تابع به انکشاف وضع آینده میباشد که این نوع مصارف را تیم (H. Timm) بنام مصارف مشروط یاد مینمایند بطور

مثال در دوره بودجوی آینده در اثر وقوع زلزله ها، سرازیر شدن سیلاب ها، بوجود آمدن خشک سالی وغیره وقایع و حوادث غیر قابل پیشبینی خساراتی برای مردم و اقتصاد وارد میگردد که جبران و تکافوی خسارات مذکور یک نوع مصارف حین پلانگذاری بودجه اصلاً در نظر گرفته شده نمیتواند.

پیشنهاد مصارف از طرف مقامات اداری منفرد صورت گرفته و مقامات دوایر مالی حین ترتیب بودجه وظایف هم آهنگ سازی و کاهش مصارف مجموعی پیشنهاد شده را نیز به عهده دارند.

مساله کاهش مصارف از طرف دوایر منفرد طبعاً وقتی مطرح بحث یا ضروری دانسته میشود که وسایل مالی مطابقت کننده و کافی برای تمویل این مصارف مجموعی پیشنهاد شده وجود نداشته باشد یا به عباره دیگر عواید مجموعی پیشبینی شده نظر به مصارف مجموعی پیشنهاد شده کمتر باشد.

در ساحه عمل این حالت بخصوص در کشور های رو به انکشاف یک حالت مداوم و همیشگی را تشکیل مینماید- چه درین ممالک پروگرام های مصارفاتی را که باید دولت روی دست گیرد خیلی زیاد و در نتیجه وظایف دولت خیلی سنگین بوده درحالیکه وسایل مالی کافی برای تمویل پروژه های مصارفاتی فوق معمولاً به دسترس دولت قرار نمیداشته باشد. بنا بر آن درین حالت دولت مجبور است تا مطابق به عواید در دست داشته پروگرامهای مصارفاتی را عملی نموده و مصارف مازاد را تنقیص نماید.

هرگاه در جریان دوره پلان بودجه مصارف خارج از پلان یعنی مصارفی که در پلان پیشبینی نشده باشد (مصارف برای وقایع غیر مترقبه) عرض وجود نموده و انجام دادن آن نیز ضروری دانسته شود، در اینصورت جهت تکافوی این مصارف یک پلان بودجه بعدی ترتیب داده میشود.

۳,۱,۱ طبقه بندی مصارف

طبقه بندی مصارف از جمله قدیمی ترین و متداول ترین نوع طبقه بندی در بودجه است. طبقه بندی مصارف از این جهت مهم است که نظارت دقیق بر مصارف را ممکن میسازد و از انجام مصارف به میل و خواست ماموران دولت جلوگیری میکند.

طبقه بندی مصارف عبارت از عملیات دولت در قالب خدمات و محصولات که خریداری می نماید و تشریح و توجیه آن میباشد بنابر این در این طبقه بندی تاکید بر روی جنبه های حسابداری در اداره امور مالی دولت است ولی کمکی در جهت اندازه گیری پیشرفت و چگونگی اجرای عملیات در یک واحد دولتی

نمیکند. طبقه بندی مصارف در بودجه بیان مینماید که دولت چی خریداری های را انجام میدهد. مصارف دولت عموماً در ابعاد ذیل طبقه بندی میشود (۱۹:۱).

۱. طبقه بندی بر اساس واحدهای سازمانی

۲. طبقه بندی بر اساس فصول مصارف

۳. طبقه بندی بر اساس مواد مصارف

٤. طبقه بندی بر اساس وظایف یا برنامه ها

۱. . طبقه بندی بر اساس واحد های سازمانی: در این طبقه بندی مصارف بر حسب هر یک از سازمان های دولتی که پیشنهاد دهنده و اجرا کننده برنامه های مصوب می باشند، پیش بینی میشوند. در هر کشور معمولاً وظایف و عملیات اصلی دولت به صورت وظایف و عملیات فرعی تر بخش بندی شده و مسؤولیت اجرای هر یک از آنها به یک یا چند سازمان دولتی محول میگردد. بنابر این نیل به اهداف و مقاصد کلی دولت از طریق نیل به اهداف و مقاصد سازمان های دولتی تحقق میابد. اعمال کنترول مالی و مدیریت مالی صحیح مستلزم طبقه بندی مصارف بر اساس سازمان ها میباشد؛ زیرا در تشکیلات سازمانی دستگاه های دولتی معمولاً خطوط اصلی مسؤولیت ها، اختیارات و وظایف، تفکیک و تعیین میگردد. در این صورت مسوؤلیت هر سازمان همیشه مشخص و معین میباشد. میتوان مصارف هر یک واحد را به طور نمونه تقسیم بندی نمود مانند وزارت ها، ادارات مستقل، شرکت های دولتی و غیره.

۲. طبقه بندی بر اساس فصول مصارف: این طبقه بندی مصارف مبتنی بر ماهیت مصارف و دوره مالی ای است که از مصارف معین منتفع میگردد. گروه های اصلی فصول مصارف معمولاً عبارت اند از:

- مصارف جاری: مصارف جاری دارای جنبه جاری، عادی و تکراری میباشند و در مقابل دریافت محصولات و خدماتی انجام میشوند که برای اجرای عملیات و وظایف جاری سازمان های دولتی و نگهداری اموال آن ضروری هستند. منافع حاصل از این مصارف معمولاً فقط متوجه سال مالی جاری که در آن مصارف صورت میگیرد باشد نه سال های مالی بعدی که این نوع مصارف عموماً مصارف کارگران و مصارف اداری میباشد.

- مصارف سرمایوی: مصارف سرمایوی مصارفی هستند که انجام آنها موجب ایجاد یا افزایش اموال و دارایی های ثابت میشود مانند: خرید یا احداث ساختمان، خرید زمین، خرید ماشین آلات، خرید محصولات مصرف نشدنی، پرداخت قروض و سرمایه گذاری در بخش های عمومی و خصوصی.

- پرداخت های انتقالی: پرداخت های انتقالی مصارفی هستند که سازمان های دولتی در قبال آن محصول و یا خدمات را دریافت نمی کند؛ مانند بازپرداخت اصل و فرع قروض، کمک های بلاعوض به بخش های خصوصی، پرداخت های دیون سال قبلی.

۳. طبقه بندی بر اساس مواد مصارف: در این طبقه بندی که هدف اصلی آن کنترول مصارف در سطح واحد های سازمانی و ایجاد ارتباط مستقیم میان سیستم حسابداری دولتی و سیستم بودجه ریزی است. مصارف مربوط به هر فصل، برنامه یا فعالیت های سازمان های دولتی، بر حسب نوع مصارف گروپ بندی میشود بترتیبی که مصارف متجانس و متشابه در طبقه واحد قرار گیرند؛ مانند: مصارف معاشات، مصارف تجهیزات و مصارف ایجاد ساختمان ها. در این طبقه بندی مشخص میشود که هر سازمان دولتی، با توجه به وظایف و خدماتی که انجام داده است چه اجناس و خدمات را دریافت و چه نوع مصارف به منظور اجرای برنامه های خود پرداخت نموده است. این طبقه بندی سیستمی را در حسابداری دولتی ایجاد مینماید که حساب های مربوط به مصارف انجام شده طبق مقررات مالی و اصول حسابداری نگهداری شده و قابل کنترول و حسابرسی باشند و در این طبقه بندی بیشتر از کود ها استفاده میشوند.

٤. طبقه بندی بر اساس وظایف یا برنامه ها: در این طبقه بندی مصارف دولت و سازمانهای دولتی، باتوجه به مقاصد و اهداف اصلی آنها بصورت وظایف، برنامه، طرح ها و فعالیت مختلف، پیش بینی میشوند، منظور و هدف اصلی و حاصل نهائی از انجام هر مصرف بدون توجه به نوع و ماهیت هر مصرف در نظر گرفته میشود. دولت یا سازمان های دولتی مشخص مینماید که کدام عملیات را و با چه میزان مصارف باید به نیل به اهداف و وظایف تعین شده خود را انجام دهد.

۳,۱,۲ طبقه بندی مصارف در افغانستان

مصارف در بودجه دولت افغانستان به پنج فصل بزرگ و هر فصل بزرگ به چندین فصل کوچک تقسیم شده است که عبارت اند از(۲۲:۱).

۱. باب ۲۱ مصارف مزد و معاش که این باب شامل فصل های ذیل میباشد:

مزد و معاش نقدی، مزد و معاش غیر نقدی، مزد و معاش پیشکی، منفعت های اجتماعی نقدی، منفعت های اجتماعی غیر نقدی، برگشت معاشات.

۲. باب ۲۲ استفاده از اجناس و خدمات که شامل فصل های ذیل میباشد:

سفریه، ارتباطات، قراردادی، ترمیمات حفظ و مراقبت، عام المنفعه، روغنیات، سامان و لوازم که کمتر از ۵۰۰۰۰ افغانی ارزش دارد، تادیات پیشکی و سایر مصارف.

۳. باب ۲۳ تکتانه میباشد.

٤. باب ۲٤ کمک های اجتماعی که این باب شامل فصل های ذیل میباشد:

سبسایدی ها، مساعدت ها به دولت های خارجی عملیاتی، مساعدت ها به دولت های خارجی غیر منقول، مساعدت ها به سایر موسسات دولتی عملیاتی، مساعدت ها به سایر موسسات دولتی غیر منقول، تامینات اجتماعی غیر نقدی، منفعت های کمک اجتماعی و پیش گرانتی ها.

۵. باب ۲۵ کسب دارایی ها که این باب شامل فصل های ذیل میباشد:

ساختمان ها و تعمیرات، ماشین الات و تجهیزات، اشیای بهادار و زمین.

۳,۲ عواید و پلانگذاری عواید بودجه

در حسابداری دولتی عواید به ترتیب زیر تعریف شده است:

عواید عبارت از تمام وجوه و منابع مالی حصول شده و قابل حصول در دوره مالی که موجب افزایش دارایی ها یا مازاد حساب مستقل در مدت زمان معین میشود.

بلندی عواید بودجه صرف توسط یک تخمین قبلی یا سنجش قبلی تثبیت گردیده و این تخمین قبلی یا سنجش قبلی تقریباً در مورد تمام منابع عایداتی دولت (به استثنای عوایدی که در یک دوره ثابت باشند از قبیل عواید قراردادی از طریق دریافت کرایه ملکیت های دولتی ،اجاره زمین های مزروعی دولتی ،عواید از طریق دریافت اقساط قرضه های دولتی وغیره) به پیمانه زیاد تابع به طرزالعمل مالیه دهنده گان وتحولات اوضاع و شرایط اقتصادی زمان آینده میباشد .

بطور مثال وقتیکه در دوره بودجوی آینده یک حالت رونق اقتصادی پدید آید در اینصورت امکانات افزایش مفاد اشخاص و موسسات بیشتر گردیده و در نتیجه عواید دولت نیز نظر به عواید پلان شده افزایش میابد چه در ینصورت دولت مالیات بر عایدات و مالیات بر موسسات بیشتری را از افراد و موسسات در یافت مینماید.

چون دولت یک قسمت عواید خود را از طریق فعالیت های تشبثاتی یعنی از طریق تصدی های دولتی و اشتراکات دولتی در تصدی های مختلط به دست میاورد ،بنابر آن در حالت رونق اقتصادی امکانات بلند رفتن عاید از این منبع نیز افزایش میابد .

عکس حالت فوق هرگاه در دوره بودجوی آینده یک حالت کساد اقتصادی یا یک حالت بحران اقتصادی موجود شود در ینصورت امکانات کاهش عواید مالیاتی وعواید تشبثاتی نیز بیشتر میگردد.

بنابرآن از مثال های مشخص فوق چنین نتیجه گیری میشود که عواید دولت تابعیت بیشتری را به اوضاع اقتصادی آینده دارا بوده و از این جهت پیشبینی عواید دولت بصورت دقیق خیلی ها مشکل و حتی ناممکن میباشد .

عوامل متعدد در پیش بینی عواید موثر است ولی پیش بینی دقیق آن دشوار خواهد بود زیرا عواید کشور های مختلف یکسان و از یک منبع مشخص نیست. برخی بیشترین تاکید را بر مالیات، برخی عواید گمرکی و برخی دیگر صدور کالا ها و خدمات و عده از کشور ها تاکید بر منابع ناشی از صدور خدمات فنی و عده ای دیگر تاکید بر فروش ذخایر ملی مانند نفت، گاز، طلا وغیره دارد. اما بطور کلی ثبات عواید اکتسابی یک کشور میتواند ثبات اقتصادی، تخصیص مطلوب منابع و تعدیل و توزیع مجدد درآمدها و

تشکیل بهتر سرمایه را در پی داشته باشد. برای پلان گذاری عواید روش های گوناگون مورد عمل بوده که در زیر به برخی از آنها اشاره میشود (۲:۲۸۲).

۱. روش سال ماقبل آخر

بر اساس این روش عواید پیش بینی شده باید دقیقاً برابر عواید قطعی سال ماقبل آخر باشد به عنوان مثال عواید سال ۱۳۹۳ باید برابر عواید قطعی سال ۱۳۹۱ باشد. این روش متداولترین روش در پیش بینی عواید است و زمانی موثر است که اقتصاد کشور از روند ثابت برخوردار باشد.

مزایای عمده این روش دراین است که: عواید سال قبل بطور قطعی حصول شده دیگر آن که قوه مجریه نمیتواند به دلخواه ارقام عواید را بنابر سیاست و میل خود پیش بینی نماید. همچنین پیش بینی عواید بر اساس مبالغه که بصورت قطعی وصول گردیده است میتواند تضمین برای حفظ تعادل بودجه باشد.

معایب و مشکلات این روش عبارت است ازینکه دقت این روش زیاد نیست زیرا یکسال بین سال ۱۳۹۳ بودجه و سال ماقبل اخر، در نظر گرفته نمیشود. در مثال فوق برای پیش بینی بودجه سال ۱۳۹۳ مبالغ عواید حصول شده سال ۱۳۹۱ در نظر گرفته شده در حالیکه سال ۱۳۹۲ میتواند دقیق تر باشد. دیگر اینکه در شرایط رکود و انفلاسیون دارای انحرافات شدید خواهد بود. علاوه بر آن از تجربه و صلاحیت مدیران وکادر اجرایی در پیش بینی عواید استفاده نمیشود و سایر عواملی که در پیش بینی عواید موثر اند نیز توجهی نمیشود.

۲. روش حد متوسط " نمونه گیری"

در این روش حد متوسط افزایش و یا کاهش هر یک از انواع عواید را بر دوره های سه یا پنج ساله بدست آورده و براساس آن عواید سال آینده را پیش بینی مینمایند.

در روش نمونه گیری، عواید نمونه های انتخابی از یک روش محاسبه و نتایج حاصله به سایر موارد مشابه تعمیم داده میشود. این روش برآورد عواید زمانی کاربرد دارد که بتوان نتایج حاصله از نمونه های انتخابی را به موارد مشابه دیگر تعمیم داد.

۳. روش پیش بینی مستقیم " تخمین کارشناسی"

در این روش کارشناسان با انجام مطالعات و بررسی های دقیق عوامل داخلی و خارجی و اوضاع و احوال اقتصادی موجود و پیش بینی گرایش های اقتصادی، عواید وصولی سال های گذشته، با تجربه کاری و تخصص که دارند به پیش بینی عواید اقدام مینمایند. این روش در زمینه های که عواید دارای روند مشخص نیست کاربرد دارند، مانند برآورد عواید نفتی مخصوصاً زمانی که قیمت آن مهمترین مسئله است و معمولاً در بازار های جهانی تحت تاثیر عوامل متعدد مانند عرضه و تقاضای جهانی نفت- عوامل سیاسی و عوامل روانی حاکم بر بازار وغیره میباشد. یا در مورد عوارض خروج زمینی، میزان افزایش عواید را با توجه به ازدیاد تقاضا برای خروج از کشور، اوضاع و احوال اقتصادی وغیره برای سال بعد پیش بینی میکنند.

٤. نتایج تجربی حاصل از مطالعات تطبیقی

در این روش کارشناسان و بودجه ریزان با مطالعه وضع عمومی اقتصاد کشور، بررسی وضع بازار، شناخت عوامل ایجاد عواید وغیره، عواید پیش بینی میگردد خصوصاً زمانی که دولت در صدد دستیابی به منابع جدید درآمدی میباشد، کاربرد زیاد دارد.

٥. برآورد براساس مدل های اقتصاد سنجی

در این روش عواید کشور به بخش های مختلف تقسیم شده و براساس مدل های اقتصاد سنجی، مدلی طراحی میشود که براساس آن عواید آن بخش قابل برآورد است. هر چه مدل های اقتصادی دقیق تر طراحی شود نتایج حاصله از آن به واقعیت ها نزدیکتر خواهد بود. در کشور های که ثبات سیاسی دارند و سیاست های پولی و مالی و ارزی و سایر متغیر های اقتصادی درست عمل مینماید مدل های اقتصاد سنجی کاربرد فراوان دارد. این روش احتیاج زیادی به آمار و اطلاعات و ثبات قوانین دارد.

در افغانستان و کشور های نظیر آن به علت ضعف ارائه آمار و اطلاعات و عدم ثبات قوانین مدل های اقتصاد سنجی کاربرد فروانی ندارد.

۳,۲,۱ طبقه بندی عواید
در اکثر کشور ها عواید براساس حساب های مستقل و در داخل هر حساب برحسب منبع اصلی عواید، بخش بندی میشود. در این قسمت برای دانستن بهتر طبقه بندی عواید را در افغانستان مطالعه مینمایم.

۳,۲,۲ طبقه بندی عواید در افغانستان
عواید در دولت افغانستان به پنج باب و هر باب به چندین فصل کوچک تقسیم بندی شده است که عبارت اند از:

۱. باب ۱۱ مالیات که شامل فصل های ذیل است:

مالیات ثابت، مالیات بر عایدات، مالیات بر دارایی، مالیات بر فروشات، مالیات دولتی بالای محصولات داخلی، مالیات بر سایر عواید، جریمه ها و مجازات و محصول گمرکی.

۲. باب ۱۳ عواید غیر مالیاتی که شامل فصل های ذیل است:

عواید از بابت دارایی های ثابت، عرضه اجناس و خدمات، فیس اداری، حق الامتیازها، عواید متفرقه و فروش زمین و تعمیرات.

۳. باب ۱۷ سهمیه های اجتماعی که شامل سهمیه تقاعد کارکنان دولت، سهمیه تقاعد کارکنان شرکت ها میباشد.

٤. باب ۱۸ قروض که شامل بخش های ذیل است:

قروض کشور های خارجی، قروض ادارات بین المللی

٥. باب ۱۹ مساعدت ها که شامل بخش های ذیل میباشد:

مساعدت های جاری کشور های خارجی، مساعدت های سرمایه گذاری(غیر منقول)، مساعدت های جاری موسسات بین المللی، مساعدت های غیر منقول موسسات بین المللی، مساعدت های جاری سایر دوایر دولتی و مساعدت های غیر منقول سایر دوایر دولتی.

خلاصه
پلان گذاری عواید و مصارف بودجه برای یک دوره بودجوی آینده میباشد که توسط آن فعالیت های دولت طوری رهبری و تنظیم میشود که توسط آن دولت در یک مملکت و در یک زمان معین حتی الامکان بزرگترین سهم را در تامین رفاه ملی انجام داده بتواند.

پلانگذاری عواید و مصارف که برای طرح بودجه حتی الامکان دقیق، ضروری و معقول دانسته میشود به همین منظور روش های متعدد متناسب با اوضاع اقتصادی و اجتماعی کشور ها برای پیش بینی عواید و مصارف بودجه وجود دارد.

پلانگذاری مصارف بودجه عبارت از پیشبینی مصارف یک دوره بودجوی آینده میباشد. پلانگذاری مصارف بودجه نظر به پلانگذاری عواید بودجه بصورت دقیق تر و قابل اطمینان تر صورت گرفته میتواند زیرا این پلانگذاری مصارف به حیث یک تصویر پروگرام کار حکومت نظر به عواید تابعیت کمتری را به طرزالعمل مردم و انکشاف اقتصادی دارا بوده و صرف یک قسمت مصارف بودجه تابع به انکشاف وضع آینده میباشد.

طبقه بندی مصارف از جمله قدیمی ترین و متداول ترین نوع طبقه بندی در بودجه است. طبقه بندی مصارف عبارت از عملیات دولت در قالب خدمات و محصولات که خریداری نموده و تشریح و توجیه آن میباشد بنابر این در این طبقه بندی تاکید بر روی جنبه های حسابداری در اداره امور مالی دولت است ولی کمکی در جهت اندازه گیری پیشرفت و چگونگی اجرای عملیات در یک واحد دولتی نمیکند. طبقه بندی مصارف در بودجه بیان مینماید که دولت چی خریداری های را انجام میدهد. مصارف دولت عموماً در ابعاد ذیل طبقه بندی میشود:

۱. . طبقه بندی بر اساس واحد های سازمانی: در این طبقه بندی مصارف بر حسب هر یک از سازمان های دولتی که پیشنهاد دهنده و اجرا کننده برنامه های مصوب می باشند، پیش بینی میشوند.

۲. طبقه بندی بر اساس فصول مصارف: این طبقه بندی مصارف مبتنی بر ماهیت مصارف و دوره مالی ای است که از مصارف معین منتفع میگردد. گروه های اصلی فصول مصارف معمولاً عبارت اند از: مصارف جاری، مصارف سرمایوی و پرداخت های انتقالی.

۳. طبقه بندی بر اساس مواد مصارف: در این طبقه بندی که هدف اصلی آن کنترول مصارف در سطح واحد های سازمانی و ایجاد ارتباط مستقیم میان سیستم حسابداری دولتی و سیستم بودجه ریزی است.

٤. طبقه بندی براساس وظایف یا برنامه ها: در این طبقه بندی مصارف دولت و سازمانهای دولتی، با توجه به مقاصد و اهداف اصلی آنها بصورت وظایف، برنامه، طرح ها و فعالیت مختلف، پیش بینی میشود.

مصارف در بودجه دولت افغانستان به پنج فصل بزرگ و هر فصل بزرگ به چندین فصل کوچک تقسیم شده است که عبارت اند از: باب ۲۱ مصارف مزد و معاش، باب ۲۲ استفاده از اجناس و خدمات، باب ۲۳ تکتانه و سود که شامل تکتانه میباشد، باب ٢٤ کمک های اجتماعی، باب ۲۵ کسب دارایی ها.

عواید عبارت از تمام وجوه و منابع مالی وصول شده و قابل وصول در دوره مالی که موجب افزایش دارایی ها یا مازاد حساب مستقل در مدت زمان معین میشود. بلندی عواید بودجه صرف توسط یک تخمین قبلی یا سنجش قبلی تثبیت گردیده و این تخمین قبلی یا سنجش قبلی تقریباً در مورد تمام منابع عایداتی دولت (به استثنای عوایدی که در یک دوره ثابت باشند از قبیل عواید قراردادی از طریق دریافت کرایه ملکیت های دولتی، اجاره زمین های مزروعی دولتی، عواید از طریق دریافت اقساط قرضه های دولتی وغیره) به پیمانه زیاد تابع به طرزالعمل مالیه دهنده گان و تحولات اوضاع و شرایط اقتصادی زمان آینده میباشد .

برای پلان گذاری عواید روش های گوناگون مورد عمل بوده که در زیر به برخی از آنها اشاره میشود: روش سال ماقبل اخر، روش حد متوسط "نمونه گیری"، روش پیش بینی مستقیم " تخمین کارشناسی"، نتایج تجربی حاصل از مطالعات تطبیقی، برآورد براساس مدل های اقتصاد سنجی.

در اکثر کشور ها عواید براساس حساب های مستقل و در داخل هر حساب برحسب منبع اصلی عواید، بخش بندی میشود. عواید در دولت افغانستان به پنج بخش بزرگ اقتصادی (باب) و هر باب به چندین فصل کوچک تقسیم بندی شده است که عبارت اند از: باب ۱۱ مالیات، باب ۱۳ عواید غیر مالیاتی، باب ۱۷ سهمیه های اجتماعی، باب ۱۸ قروض، باب ۱۹ مساعدت ها

سوالات

۱. پلان گذاری عواید و مصارف بودجه چرا صورت میگیرد؟

۲. مصارف چیست؟

۳. پلان گذاری مصارف بودجه را تعریف نماید؟

٤. مصارف مشروط را تعریف نماید؟

٥. برای مصارف غیر مترقبه دولت چه راهکاری را روی دست باید یگیرد؟

٦. طبقه بندی مصارف چیست؟

۷. مصارف دولت در کدام ابعاد تقسیم شده است؟

۸. گروه های اصلی فصول مصارف کدام ها اند؟

۹. طبقه بندی مصارف در دولت افغانستان به کدام بخش ها صورت گرفته؟

۱۰. عاید را تعریف نماید؟

۱۱. برای پلان گذاری عواید کدام روش ها وجود دارد؟

۱۲. روش برآورد بر اساس مدل های اقتصاد سنجی را توضیح دهید؟

۱۳. طبقه بندی عواید در افغانستان به کدام بخش ها صورت گرفته است؟

مأخذ

۱. انستیتوت خدمات ملکی. (۱۳۸۹). رهنمود آموزشی، کابل

۲. موسوی، جبیب و آقاخانی، علیرضا. (۱۳۸٤). اصول تنظیم و کنترل بودجه دولتی، نشر نور علم.

فصل چهارم

اصول بودجه

هر علمی از یک رشته اصول و پایه های تشکیل شده است. بدیهی است قطعیت و استحکام اصول علوم انسانی و اجتماعی به اندازه علوم طبیعی نیست و علوم انسانی و اجتماعی به اصطلاح از علوم ناموفق بشمار میرود. از اینرو همیشه استثنائاتی در اصول متداول این علوم مشاهده میشود.

بر تهیه و تنظیم و پیشنهاد لایحه بودجه توسط دولت همچنین تصویب آن توسط نمایندگان اصول مرتب است و معمولاً در کتابها و رساله هائی که در باره بودجه نگاشته شده است بحثی جداگانه به اصول بودجه اختصاص یافته است. منظور از این اصول لزوم رعایت قواعد و تشریفاتی است تا بودجه تنظیمی وسیله مفید قاطعی به منظور کنترول و شناسائی عواید و مصارف دولت باشد. فلسفه وجودی این اصول برای جلوگیری از حیف و میل و به منظور نظارت و کنترول مالی پارلمان است.

چون پلان بودجه عبارت از یک خلاصه عددی پلان گذاری های اقتصادی و سیاسی است بنابرآن پروگرام های مورد نظر در بودجه وقتی به یک شکل معقول طرح وتطبیق شده میتواند که مطابق به یک سلسله اصول ترتیب شده باشد.

اصول که در جریان انکشاف سیاست مالی برای بودجه انکشاف داده شده اند رعایت آنها حتی الامکان ضروری پنداشته میشود. اصول مهم مربوط به بودجه قرار ذیل میباشد:

٤,١ اصل سالانه بودن

همان طوریکه گفته شد، بودجه برنامه مالی دولت است. در هر برنامه باید مشخص شود که چی کاری با چه هزینه ای و در چه زمانی انجام شود. هر برنامه ای برای یک دوره زمان معین تنظیم میگردد. اگر در تنظیم برنامه ها عامل زمان در نظر گرفته نشود پیش بینی مصارف اجرای برنامه ها و منابع لازم برای تأمین آنها و همچنین کنترول و ارزیابی آنها در عمل امکان پذیر نخواهد بود.

بودجه که یکی از انواع برنامه هاست، پیش بینی یک ساله عواید و مصارف دولت است؛ یعنی دخل و خرج دولت برای یک سال پیش بینی و یک بار برای تمام سال در مجلس تصویب میشود.

از نظر فنی، پیش بینی عواید تا حدی که به حقیقت نزدیک باشد در طول یکسال به سهولت انجام پذیر است. تغییرات جوی، وضع عاید کشاورزان، تغیر فصلی برای صاحبان بعضی از صنایع و حرفه ها نظیر توریزم و هوتلداری و امثال آن دوره کامل خود را در یکسال طی میکند. انواع بسیاری از عواید و مصارف هر کشور متاثر از شرایط جوی است. کوتاه ترین فاصله زمانی را که در آن طبیعت یک دوره کامل را طی میکند یکسال است و مقایسه دوره های زمانی کمتر از یک سال نتیجه معقول و مطلوبی را منعکس نمیکند؛ برای مثال مالیات که از مردم اخذ میشود در ضمن سال مجموعه این تغیرات را در بر میگیرد. از نظر مصارف هم اصل سالانه بودن برنامه های اجرایی دستگاه های دولتی شاید به تابیعت از پیش بینی عواید دولتی پذیرفته و مرسوم شده باشد.

کنترول مصارف عمومی از اختیارات پارلمان است و با تطبیق این کنترول، منطقی است که عامل زمان نیز مراعات شود تا در زمان معین عواید دولتی از جمله مالیات وصول و بر طبق بودجه تنظیمی خرج شود. لذا مناسب ترین واحد زمانی برای اجرای قانون بودجه یک سال مشخص شده است؛ زیرا برای مثال اگر هر سه ماه یکبار تنظیم و تصویب بودجه ضروری باشد همه وقت پارلمان مصروف بحث در باره بودجه خواهد شد و دولت نیز باید هر سه ماه یکبار لایحه بودجه را تقدیم نماید. در این صورت تنظیم بودجه متوازن برای دولت امکان پذیر نخواهد بود؛ زیرا در فصل های مختلف سال عواید و مصارف دولت نمیتواند متوازن باشد برعلاوه، پیش بینی دخل و خرج دولت برای مدت زمانی بیشتر از یک سال نیز از دقت پیش بینی آن خواهد کاست. با توجه به مراتب فوق موجه ترین زمان پیش بینی برای تنظیم و تصویب دخل و خرج عمومی یکسال است(۱۱۵:۱).

باوجود این بر اصل سالانه بودن بودجه استثناهای به این شرح وجود دارد:

درمواردی که به لحاظ بحران های سیاسی، اقتصادی، مالی وغیره دولت نتواند بودجه را به موقع تهیه و تنظیم نماید مجلس تا فراهم شدن امکانات لازم برای تصویب بودجه سالیانه بودجه های را بصورت ۱/۱۲ و یا ۲/۱۲ وغیره یعنی بودجه های یکماهه، دو ماهه وغیره میباشد را به تصویب میرساند. بودجه یک ماهه یک بودجه پیشنهادی سال آینده نیست بلکه بر مبنای ۱/۱۲ بودجه مصوب سال جاری است که مورد عمل قرار میگیرد. ارائه و تصویب این نوع بودجه ها یا معلول ناتوانی دولت ها در ارائه بودجه سالیانه یا وجود بحران های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و مالی است (۸۰:۲).

٤,٢ اصل وحدت بودجه

براساس اصل وحدت بودجه تمام برنامه ها، فعالیت ها و طرح های دولت و همچنین تمام عواید و مصارف و در نتیجه بودجه تمام واحد های دولتی باید در یک جا نوشته شود و برای رسیدگی و تصویب ارائه گردد. درصورت که اصل وحدت بودجه رعایت نشود در نتیجه هر دستگاه و سازمان برای خود بودجه جداگانه داشته باشد و یا دولت برای هر دسته از کارهای گوناگون بودجه جداگانه و در زمان های مختلف تهیه نماید، هماهنگی و تقارن منطقی زمانی و مکانی بین عملیات بخش های متفاوت دولتی از میان خواهد رفت و از طرف دیگر اگر بودجه در بخش های مختلف و در زمان های متفاوت به مجلس ارائه شود امکان رسیدگی و تجزیه و تحلیل بودجه کشور از مجلس سلب میگردد. علاوه بر آن کارهای مکرر و پراگنده موجب ائتلاف وقت پارلمان خواهد شد پس بطور کلی توصیه میشود که فقط یکبار بودجه واحدی در یک مجموعه به تصویب برسد بطوری که حاوی تمام عملیات دولت باشد. لذا دولت باید بودجه تمام دستگاه ها را که به نحوی از خزانه دولت بطور مستقیم استفاده مینمایند و یا بخشی از عملیات دولت را بعهده دارند در یک مجموع تدوین و یکبار جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید (۲:۸۱).

اصل وحدت بودجه دارای یک سلسله مزایا میباشد که مهمترین آنها عبارت اند از:

اول: درصورت تطبیق اصل وحدت بودجه به سهولت تشخیص داده شده میتواند که آیا بودجه متوازن است و یا خیر. در حالیکه اگر بودجه های متعددی ترتیب گردد واین بودجه ها خاصتاً از نگاه زمان فرق داشته و در مواقع مختلف سال مالی ترتیب شوند در ینصورت معلوم شده نمیتواند که آیا در بودجه یک توازن بین عواید و مصارف وجود دارد یا خیر؟

دوم: درصورت بودجه واحد قوه مقننه به سهولت فهمیده میتواند که آیا بودجه دولت و خاصتاً بلند بردن مصارف وطرز تمویل آن با استطاعت مالی و اقتصادی جامعه همآهنگی و مطابقت دارد و یا خیر؟

سوم: درصورت بودجه واحد بخوبی تشخیص داده شده میتواند که کدام نوع مصارف اجباری- کدام نوع مصارف اختیاری و کدام نوع مصارف زاید میباشند.

٤,٣ اصل تعادل بودجه

بر طبق این اصل بائیست تمام مصارف بودجه از ابتدأ توسط عواید تکافو شوند توازن بودجه از نقطه نظر اصل شکلی تقاضا مینماید تا تمام مصارف توسط عواید پلان شده تکافو شده باشد. بنا بر آن برطبق این

اصل هیچ نوع مصارف انجام داده شده نمیتواند تا اینکه قبلاً مدارک تمویلی آن واضح نشده باشد. راجع به نوعیت تکافو احتیاج مالی این اصل چیزی را تذکر نمیدهد اما اصولاً تمویل مصارف توسط دریافت قرضه ها نیز مجاز دانسته میشود در یک اقتصاد مدرن این اصل توازن بودجه وقتی معقول بوده میتواند که در تمویل عواید پیشبینی شده عواید منظم (عواید پلان شده عوایدی که دارای منابع منظم باشند از قبیل عواید مالیاتی- عواید تشبثاتی – عواید از طریق دریافت محصول سهمیه ها)، عواید غیر منظم (عواید پلان ناشده یا عوایدی که دارای منابع منظم نباشد ازقبیل دریافت قرضه ها) شامل بوده بتوانند. این اصل متاثر از دیدگاه کلاسیک ها است که از نظر آنها دولت خوب آن است که حد اقل مصارف را داشته باشد و در امور اقتصادی دخالت نکند و در نتیجه استفاده از ابزار اقتصادی مثل سیاست کسر بودجه مورد قبول نبوده و بودجه متعادل یک اصل تلقی میشود.

امروز بسیار نادر است که دولتی یک بودجه متعادل را اجرا نماید. معمولاً دولت ها از نظر حسابداری حفظ توازن عواید و مصارف در شرایطی که مواجه با کسر بودجه هستند، قرضه دولتی از بانک مرکزی را منظور مینماید و عمدتاً از سیاست کسر بودجه برای ایجاد رشد اقتصادی استفاده میکنند. (۸۳:۲).

٤,٤ اصل جامعیت بودجه

منظور از اصل جامعیت بودجه، که از مهم ترین اصول بودجه است، تامین صراحت و دقت دولت در تنظیم و اجرای بودجه است.

اصل جامعیت بودجه دو مفهوم مربوط به هم و در عین زمان جدا از یکدیگر را بیان میکند:

۱. در این اصل توصیه میشود تمام عواید و مصارف دولت به هر شکل و هر صورتی که است اعم از بودجه جاری و انکشافی، دستگاه ها شامل وزارت خانه ها، شرکت های دولتی ، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و کلیه دستگاه های که به نحوی از انحاء از بودجه دولت منتفع میگردند در سند بودجه جمع آوری و به پارلمان کشور تقدیم میگردد.

۲. ارقام منظور در بودجه باید به طوری ناخالص بدون آنکه عواید از مصارف تفریق گردند در سند بودجه درج شود (۸۵:۲).

٤,٥ اصل شاملیت یا تفصیل بودجه

طبق این اصل دولت باید بودجه را بصورت مشرح و با جزئیات آن تهیه و تنظیم و به پارلمان پیشنهاد نماید. به این طوری که در بودجه از کلی گویی و ارائه ارقام کلی خودداری شود. یکی از دلایل وجود این اصل مسئله نظارت همگانی و کنترول بودجه است. اگر اصل تفصیل نباشد امر اساسی نظارت همگانی بر مخارج یک مملکت تحقق نمی پذیرد.

این اصل دولت را ملزم میسازد تا در تدوین و پیشنهاد بودجه به قوه مقننه عواید را بصورت مشرح طبقه بندی نماید و مصارف نهاد های اجرایی را به تفصیل و در چهارچوب برنامه ها و فصول مصارف را به تفکیک و مشخص نماید. این اصل موجب میشود که نظارت مجلس و دیوان محاسبات کشور دقیق تر تحقق یابد. و همچنان لازم است تا بودجه نه تنها در قالب اعداد و ارقام باشد بلکه می باید در قالب گزارشها مفصل و مستدل مطرح شود (١٢١:١).

٤,٦ اصل تخصیص بودجه

اصل تخصیص بودجه وسایلی را که دربودجه گنجانیده میشود از نظر مادی و از نظر زمانی برای اهداف مشخص در بودجه مربوط میسازد یا به عباره دیگر وسایل بودجه بائیست دریک زمان معین بکار انداخته شود.

طبق نقطه نظر فوق اصل تخصیص بودجه تخصیص کیفی- تخصیص کمی و تخصیص زمانی وسایل بودجه راشامل میشود.

برطبق اصل تخصیص کیفی وسایلی دربودجه برای اهداف معین تعین شده میباشند صرف برای تحقق بخشیدن همان اهداف قابل مصرف دانسته میشوند. توسط این اصل قوه مقننه حدود تصمیم گیری قوه اجرائیه را فوق العاده محدود میسازد. هرگاه بصورت استثنائی مجاز دانسته شده باشد تا وسایل پیشبینی شده در بودجه عندالضرورت برای اهداف دیگری نیز مصرف شوند درین صورت باید طور دقیق تذکر داده شود که این اهداف شامل کدام اقلام بوده میتوانند. بر طبق اصل تخصیص کمیتی مصارف تنها به پیمانه مجاز دانسته میشود که در بودجه برای هر یک از اهداف تعیین شده باشد.برطبق آن مصارف بیشتر از پلان مجاز دانسته نمیشود اما برعکس آن اجرای مصارف کمتر نظر به مصارف پلان شده در بودجه صرف وقتی مجاز دانسته میشود که نظر به موجودیت دلایل تخنیکی و یا سایر دلایل مقنع مصارف به پیمانه کامل و پیشبینی شده تطبیق و اجرا شده نتواند- مثلاً وقتیکه در اثر خرابی هوا فعالیت های تعمیراتی

متوقف گردیده و در نتیجه مصارف ساختمانی دولت تطبیق وعملی شده نتواند که در اینصورت عدم تطبیق مصارف دولت بصورت عمدی نبوده بلکه بنا برموجودیت یک مشکل تخنیکی میباشد. برای اینکه حدود تصمیم گیری نسبتاً وسیعتری برای قوه اجرائیه فراهم شده بتواند- میتواند فیصدی های تعین گردد که بر طبق آن قوه اجرائیه صلاحیت داشته باشد تا مصارف را در حدود فیصدی تعین شده کم یا زیاد سازد. مثلاً از مجموعه مصارف پروژه تغییر یک فیصدی معین آن به صلاحیت قوه اجرائیه قرار داده میشود تا عندالضرورت از آن استفاده نماید.

اصـــل تخصـــیص زمـــانی تقاضـــا مینمایـــد تـــا مصـــارف در زمـــانی انجـــام داده شـــودکه در پـــلان بودجـــه تعـــین و تصـــویب شـــده اســـت- هرگـــاه بصـــورت اســـتثنائی ایـــن امکـــان پیشـــبینی شـــده باشـــد تـــا وســـایل معـــین همچنـــان در یـــک دوره بعـــدتر نیـــز صـــورت گرفتـــه بتوانـــد درینصـــورت بائیســـت دلیـــل انتقـــال آن نیـــز دربودجـــه توضـــیح شـــده باشـــد.طوریکه تـــذکر داده شـــد اصـــل تخصـــیص بودجـــه صـــلاحیت قـــوه اجرائیـــه را بـــه پیمانـــه خیلـــی زیـــاد بـــه عوایـــد و مصـــارف تعـــین شـــده از طـــرف قـــوه مقننـــه محـــدود ســـاخته و توســـط آن امکـــان یـــک طرزالعمـــل مـــالی ضـــد حالـــت اقتصـــادی (کـــانژانکتوری) را بـــرای حکومـــت مشـــکل میســـازد که این یکی از ضعف عمده این اصل بشمار میرود.

سه اصل تخصیص بودجه که فوقاً تذکر داده شد همچنان در مقرره بودجه سال ۱۳۵۳ افغانستان نیز در نظر گرفته شده است- چنانچه درین مقرره تذکر داده میشود که تخصیص عبارت از وجوه معین که صلاحیت مصرف آن از طرف مقامات ذیصلاح به یک واحد اداری به منظور خاصی در ظرف یک دوره مالی منظور شده است.

در مطلب فوق هر سه نوع تخصیص شامل میباشد به این معنی که منظوری از وجوه معین عبارت از تخصیص کمی- منظور خاصی عبارت از تخصیص کیفی و در ظرف یک دوره مالی عبارت از تخصیص زمانی میباشد. برای اینکه این نقص اصل تخصیص که مانع تعقیب یک سیاست ضد کانژانکتوری میگردد از بین برده شده بتواند امروز تقاضا میشود تا اصل تخصیص بودجه مطابق به تقاضای سیاست مالی مدرن عیار گردیده و یا با یک انعطاف پذیری زیادی مجهز باشد.

٤,٧ اصل اعطای گذارش

برطبق این اصل باید قوه اجرائیه و قوه مقننه توسط یک سیستم اطلاعاتی از پائین به بالا بصورت مداوم ومنظم معلومات کافی و جامع را در مورد بودجه بدست آورند که در آن موقع معلومات اولی راجع به تغییرات در اعداد و ارقام تعین شده در بودجه از اهمیت خاصی برخوردار است هر اداره باید بصورت منظم و مداوم گذارشات مالی و کار خود را به اداره بالاتر تقدیم نماید که این گذارشات تجارب اداره را درعملیه تصمیم گیری راجع به پروگرام حکومت نیز شامل میشود. این نوع گذارشات نبائیست صرف تغیرات را نشان بدهند بلکه همچنان دلایل مقنع را که سبب بوجود آوردن این تغیرات شده اند و همچنان دلایل را برای اتخاذ تصامیم جدید با پیشنهادات جدید نیز شامل باشند. بنا بر آن به اساس تذکرات یک سیستم اطلاعاتی برای اداره دولت ضروری میباشد تا تاثیرات معلومات مختلف را بالای پروگرام کار حکومت و بالای پروگرام های انفرادی به موقع ارزیابی نموده بتواند.

٤,٨ اصول صلاحیت بودجه

برای اینکه قوه اجرائیه یا حکومت اهداف تعین شده و پیشبینی شده در بودجه را نایل شده بتواند بائیست دارای صلاحیت های لازمه نیز باشد یا بعباره دیگر این صلاحیت های لازمه جهت تطبیق پلان بودجه برای آن انتقال داده شود.

درمورد تاثیرات و کنترول قوه مقننه بائیست متذکر شد که حین ساختمان وترتیب بودجه رول قوه مقننه نظر به رول قوه اجرائیه به مراتب کمتر میباشد چه حدود تصمیم گیری در آغاز پلانگذاری بودجه به پیمانه زیاد بوده و تا مشاوره پارلمانی این حدود تصمیم گیری خیلی کم میشود. معذالک چون قسمت عمده مصارف به اساس مکلفیت های قانونی و قراردادی لا اقل از نقطه نظر قصیرالمدت تعین میگردد بنا بر آن در تحت چنین شرایط ساحه تصمیم گیری قوه اجرائیه به پیمانه زیاد محدود میگردد که این بذات خود یک محدودیت اصل (پرنسیپ) اتخاذ تصامیم کافی را معنی میدهد. بنا برآن صرف یک پلانگذاری طویل المدت میتواند ساحه تصمیم گیری ضیق ومحدود را در عملیه بودجه سازی توسعه بدهد.

٤,٩ اصل اجرائی بودجه

طرح و ترتیب بودجه از مدت مدیدی به اینطرف به وظایف قوه اجرائیه تعلق دارد. طرح بودجه میتواند اصولاً توسط قوه مقننه تغییر داده شود اما معذالک طوریکه تجربه نشان میدهد قسمت عمده محتویات بودجه که از طرف حکومت ترتیب داده شده و بغرض تصویب به مقامات ذیصلاح تقدیم میگردد بدون

تغییر اساسی تصویب و قدرت قانونی را کسب مینماید که به این ارتباط از یک اصل اجرائی بودجه صحبت بعمل میآید. تشکیل بودجه بر طبق اصل اجرائی بودجه بائیست بصورت موازی با تشکیل پروگرام کار حکومت جریان نموده و مسؤلیت کامل آن نیز به عهده حکومت باشد. درین بودجه معرفی اهداف قوه اجرائیه و نایل شدن اهداف پلان شده ازنقطه نظر عددی درج میگردد. حین تنظیم بودجه تاثیرات قوه اجرائیه و اداره اهمیت زیادی را دارا بوده اما منظوری بودجه ماهیتاً به وظیفه قوه مقننه تعلق دارد.

اجرای بودجه به هیچ صورت نبائیست بسوی یک محدودیت ساحه تاثیرات سیاسی قوه مقننه رهنمودی گردد ولی این مربوط به قوه مقننه است که تا چه پیمانه تاثیر را بالای پروگرام حکومت و تطبیق آن وارد کرده میتواند. اصل اجرائی بودجه همچنان شامل این نقطه نظر نیز میباشد که قوه اجرائیه در پهلوی این صلاحیت خود همچنان یک مسؤلیت معین و ثابت را در برابر قوه مقننه نیز دارا میباشد.
چون منظوری مصارف توسط قوه مقننه این دستور را شامل میگردد که وسایل برطبق پلان پیشبینی شده و بصورت اقتصادی طبق اصول کلاسیک بودجه بکار انداخته شود بنا بر آن قوه اجرائیه این مسؤلیت را دارا میباشد تا تمام تدابیری را در نظر گیرد که به نفع اجرای معقول بودجه ضروری دانسته میشوند.

٤,١٠ اصل علنیت بودجه

برطبق این اصل بائیست تمام محتویات بودجه و مراحل بودجه از طریق وسایل اطلاعات جمعی و سایر وسایل ممکنه طوری به اطلاع عامه رسانیده شود که از نظر پرنسیپ اصولی هر فرد معلومات کافی را در مورد وجوه مالی و طرزالعمل سیاست مداران مالی دریافت نموده بتواند طبق اصل علنیت بودجه در ساحه عمل همچنان تاثیرات مثبت را بالای ذهنیت مالیاتی و اخلاق مالیاتی مردم نیز وارد مینماید به این معنی که وقتیکه مردم قبل از مشاهده نتایج سیاست مالی دولت آگاه شوند که دولت مالیاتی را که از آنها دریافت مینماید در کدام مدارک آنرا بکار می اندازد، آماده گی آنها برای پرداخت مالیه نیز بیشتر میگردد خصوصاً این مساله در ممالک روبه انکشاف دارای اهمیت خیلی زیاد است چه درین ممالک ذهنیت مالیاتی به تناسب کشورهای پیشرفته خیلی پائین بوده وبه همین نسبت است که در ممالک روبه انکشاف کتمان مالیه نیز زیاد بوده و این امر باعث کاهش عواید مالیاتی دولت میگردد. استثنا از این اصل علنیت صرف در چنین موارد است که سری نگهداشتن آنها به نفع دولت باشد که یک مثال مهم آن عبارت از سری نگهداشتن مصارف نظامی است که در هر مملکت به پیمانه کم و بیش معمول میباشد.

خلاصه

هر علمی از یک رشته اصول و پایه های تشکیل شده است. بدیهی است قطعیت و استحکام اصول علوم انسانی و اجتماعی به اندازه علوم طبیعی نیست و علوم انسانی و اجتماعی به اصطلاح از علوم ناموفق بشمار میرود. فلسفه وجودی این اصول برای جلوگیری از حیف و میلها و به منظور نظارت و کنترول مالی پارلمان است. اصول که در جریان انکشاف سیاست مالی برای بودجه انکشاف داده شده اند رعایت آنها حتی الامکان اجرا کامل وظایف مختلف بودجه تنظیم نموده میتوانند. این اصول بودجه به قرار ذیل است:

اصل سالانه بودجه امر مینماید بودجه برای یک دوره مالی یکساله باید پیش بینی شود تا به حقیقت نزدیک باشد. بودجه که یکی از انواع برنامه هاست، پیش بینی یک ساله عواید و مصارف دولت است؛ یعنی دخل و خرج دولت برای یک سال پیش بینی و یک بار برای تمام سال در مجلس تصویب میشود. لذا مناسب ترین واحد زمانی برای اجرای قانون بودجه یک سال مشخص شده است .

براساس اصل وحدت بودجه تمام برنامه ها، فعالیت ها و طرح های دولت و همچنین تمام عواید و مصارف و در نتیجه بودجه تمام واحد های دولتی باید در یک جا نوشته شود و برای رسیدگی و تصویب ارائه گردد. بر طبق اصل تعادل بودجه بائیست تمام مصارف بودجه از ابتدأ توسط عواید تکافو شوند توازن بودجه از نقطه نظر اصل شکلی تقاضا مینماید تا تمام مصارف توسط عواید پلان شده تکافو شده باشد. بنا بر آن برطبق این اصل هیچ نوع مصارف انجام داده شده نمیتواند تا اینکه قبلاً مدارک تمویلی آن واضح نشده باشد. قابل تذکر است که امروز بسیار نادر است که دولتی یک بودجه متعادل را اجرا نماید. معمولاً دولت ها از نظر حسابداری حفظ توازن عواید ومصارف در شرایطی که مواجه با کسر بودجه هستند، قرضه دولتی از بانک مرکزی را منظور مینماید و عمدتاً از سیاست کسر بودجه برای ایجاد رشد اقتصادی استفاده میکنند.

منظور از اصل جامعیت بودجه، که از مهم ترین اصول بودجه است، تامین صراحت و دقت دولت در تنظیم و اجرای بودجه است. طبق اصل شاملیت بودجه دولت باید بودجه را بصورت مشرح و با جزئیات آن تهیه و تنظیم و به پارلمان پیشنهاد نماید. به این طوری که در بودجه از کلی گویی و ارائه ارقام کلی

خودداری شود. یکی از دلایل وجود این اصل مسئله نظارت همگانی و کنترول بودجه است. اگر اصل تفصیل نباشد امر اساسی نظارت همگانی بر مخارج یک مملکت تحقق نمی پذیرد.

اصل تخصیص بودجه وسایلی راکه در بودجه گنجانیده میشود ازنظر مادی و از نظر زمانی برای اهداف مشخص در بودجه مربوط میسازد یا به عباره دیگر وسایل بودجه بائیست در یک زمان معین بکار انداخته شود. طبق نقطه نظر فوق اصل تخصیص بودجه تخصیص کیفی- تخصیص کمی و تخصیص زمانی وسایل بودجه را شامل میشود. سه اصل تخصیص بودجه که فوقاً تذکر داده شد همچنان در مقرره بودجه سال ۱۳۵۳ افغانستان نیز درنظر گرفته شده است. برای اینکه قوه اجرائیه یا حکومت اهداف تعین شده و پیشبینی شده در بودجه را نایل شده بتواند بائیست دارای صلاحیت های لازمه نیز باشد یا بعباره دیگر این صلاحیت های لازمه جهت تطبیق پلان بودجه برای آن انتقال داده شود. که اصل صلاحیت بودجه را بیان میکند. برطبق اصل علنیت بائیست تمام محتویات بودجه ومراحل بودجه ازطریق وسایل اطلاعات جمعی و سایر وسایل ممکنه به اطلاع عامه رسانیده شود. استثنا از این اصل علنیت صرف در چنین موارد است که سری نگهداشتن آنها به نفع دولت باشد که یک مثال مهم آن عبارت ازسری نگهداشتن مصارف نظامی است که در هر مملکت به پیمانه کم و بیش معمول میباشد.

سوالات

۱. پلان گذاری بودجه چیست؟

۲. اصول بودجه چی را بیان میکند؟

۳. هدف از اصل سالانه بودجه را مختصراً بیان دارید؟

٤. چرا باید بودجه اصل سالانه را پیروی کند؟

٥. آیا استثنائی در اصل سالانه بودجه وجود دارد؟

٦. اصل وحدت بودجه دارای کدام مزایای است؟

۷. اصل تعادل بودجه چی را بیان میکند؟ و آیا در اقتصاد مدرن امروزی ازین اصل پیروی شده میتواند و یا خیر؟

۸. اصل بودجه کدام مفاهیم را بیان میدارد؟

۹. عدم رعایت اصل تفصیل در بودجه کدام مشکلات را ببار میاورد؟

۱۰. تخصیص به کدام انواع تقسیم شده است؟ مختصراً توضیح دهید.

۱۱. مقرره بودجه سال ۱۳۵۳ افغانستان اصل تخصیص را چگونه بیان داشته است؟

۱۲. چرا باید بودجه اصل علنیت را پیروی کند؟

مأخذ

۱. ابراهیمی نژاد، دکتر مهدی و فرجوند، اسفندیار. (۱۳۹۱). اصول تهیه و تنظیم کنترول بودجه، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، تهران.

۲. موسوی، حبیب و آقاخانی،علیرضا. (۱۳۸٤). اصول تنظیم و کنترول بودجه دولتی، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، تهران.

۳. عزیزی، غلام رضا. (۱۳۹۰). فراگرد تنظیم و کنترول بودجه دولتی بر اساس نظام آمارهای مالی دولت، تهران.

فصل پنجم

انواع بودجه ریزی

تحولاتی که در سال های اخیر در مورد بودجه ریزی در کشور ها بعمل آمده، موجب شده است که پیشرفت های قابل ملاحظه ای نیز در روشهای تهیه و تنظیم و کنترول بودجه ابداع و بکار گرفته شود. معمولاً ترتیب بودجه به اشکال ذیل صورت میگیرد:

برای ساختن بودجه بهتر راه و روش های مختلف در سیر تاریخ مورد استفاده قرار گرفته که روش های مختلف بودجه سازی قرار ذیل میباشد:

۱. بودجه افزایشی : بودجه در عین فصل و باب سال گذشته یک اندازه افزایش پیدا میکند.

۲. بودجه به اساس صفری: از صفر آغاز میابد.

۳. بودجه به اساس برنامه یا اجراات: بودجه به برنامه ها تخصیص داده میشود.

٤. بودجه ولایتی: تخصیص منابع از طریق وزارت خانه های مربوطه به اساس ولایت صورت میگیرد.

۵,۱ بودجه افزایشی

وقتیکه یک مقدار معین به بودجه سال گذشته در یک کود مشخص و یا مجموع مصارف علاوه گردد بنام بودجه افزایشی یاد میشود. بودجه افزایشی با شیوه تغیرات جزئی در تصمیم گیری انطباق دارد. طبق این روش، برای تصمیم گیری جدید به تصمیم های که قبلاً در زمینه مورد نظر گرفته شده مراجعه و با توجه به نیاز های موجود، تغیرات جزئی در آنها داده میشود. بودجه ریزی افزایشی برای اجتناب از مشکلات ناشی از کار عظیم و پر دردسر بودجه نویسی سالانه ابداع شده است. بدین ترتیب هر سال مجدداً از اول اقدام به کار پیچده بودجه نویسی نمیشود؛ بلکه بودجه ریزان با قبول بودجه سال گذشته توجه را روی تغیرات افزایش متمرکز میکند. در این روش که به سبک (نگهداشت سطح عملیات) یا بطور خلاصه (نگهداشت سطح) موسوم است، بودجه سال گذشته به عنوان پایه برای مصارف جاری فرض، و افزایش سالانه برای آن در نظر گرفته میشود. این افزایش بر روند تغیر

قیمت ها، تغیر حجم عملیات موجود، تقبل وظایف جدید از طرف دولت و عواملی از این قبیل بستگی دارد. برای سال بودجه تغییرات حاصل از نرخ انفلاسیون و تعدیل قیمت کالا ها و خدمات (نگهداشت سطح) برآورد و توسعه عملیات کمی و کیفی به آن اضافه میگردد و گاهی اوقات وظیفه یا کار جدید به دستگاه محول میشود که به جمع کل بودجه در سال بعد دسترسی میابد.

نگهداشت سطح در واقع به معنی حفظ کمیت مقداری و تغییر در قیمت آن در جهت تطبیق با افزایش یا کاهش قیمت هاست؛ یعنی در واقع آثار انفلاسیون و رکود به نحوی ظاهر میگردد؛ برای مثال، اگر میزان سوخت یک عراده موتر ۱۰۰ لیتر در ماه و یا ۱۲۰۰ لیتر در سال باشد با توجه به قیمت ۵۰ افغانی برای هر لیتر در سال ۱۳۹۰ و قیمت ٦٥ افغانی برای هر لیتر در سال ۱۳۹۱، مصرف نگهداشت سطح عملیات در هر ماه برابر با ۱۸۰۰۰ افغانی است به قرار ذیل (۱:۲۵۱):

در سال ۱۳۹۰ ٦۰۰۰۰ =۵۰*۱۲۰۰

در سال ۱۳۹۱ ۷۸۰۰۰ = ٦٥*۱۲۰۰

۷۸۰۰۰-٦۰۰۰۰ =۱۸۰۰۰

این یک روش معمول، کلاسیک و نامناسب تخمین مصارف میباشد، چون در این روش مصارف موجوده به آسانی بررسی شده و نیازمند ارزیابی جدید نیازمندی ها و قیمت گذاری یا برآورد نمی باشد (قسمت بزرگ بودجه وزارت معارف بودجه نوع افزایشی بوده و وزارت مالیه این بودجه را ترجیح میدهد).

این روش همچنان یک میتود از بالا به پائین میباشد که در آن تصمیم گیرندگان از صلاحیت خود استفاده مینماید که در این صورت تخصیص مقدار بزرگ بودجه به یک ارگان و یا سمت امکان پذیر میباشد.

این روش وابسته به ارقام سال گذشته میباشد، در این روش ارزیابی تاثیرات مصارف سال گذشته تعدیل میشود. این روش اجازه نمی دهد تا اقلام یا پروژه های غیر ضروری را که از گذشته در جریان میباشد حذف نموده و مقدار قابل ملاحظه بودجه پس انداز شود. به عین شکل در این روش اقلام جدید به آسانی حتی اگر بسیار ضروری هم باشد داخل شده نمی تواند چون داخل شدن آن در سیستم موجوده بودجه نیازمند مدت زمانی طولانی در روند بیروکراتیک میباشد. بودجه افزایشی تنها در مورد مصارف معلومات میدهد در مورد نتایج آن هیچ نوع معلومات ارائه نمی دارد.

۵,۲ بودجه به اساس صفر

مفکوره بودجه به اساس صفر برای اولین بار توسط (R E Hilton) بوجود آمد و در ایالات متحده امریکا در سال ۱۹۶۳ میلادی در وزارت زارعت آن کشور به مثابه یک نوع جدید سیستم طرح برنامه ریزی و بودجه سازی(Planning Programming and Budgeting System) معرفی گردید. حکومت فدرال امریکا این نوع بودجه را در سال ۱۹۷۷ میلادی به مثابه قانون ۱۹۷۷ پیاده نمود. سیستم بودجه سازی مذکور خواهان مشخص ساختن و توجیه نمودن هر یک فعالیت برنامه ها در حین تصمیم گیری میباشد. تخصیص بودجه به اساس ملحوظات مصارف و سود یا نتیجه آن صورت میگیرد. مقدار تخصیص شده بودجه به یک فعالیت در گذشته در نظر گرفته نمیشود یا به عبارت دیگر هر فعالیت از هیچ یا از صفر در هر سال آغاز میابد.

بطور مثال در قدم اول باید فعالیت های یک برنامه توسط مدیر بخش تصمیم گیری توجیه شود و بالترتیب به اولویت ها ارتباط داده شود تا اهداف مورد نظر بدست بیاید. منابع موجوده به فعالیت های بدیل دیگر بر اساس اولویت ها هدایت داده میشود تا نتایج اعظمی از آن حاصل شود و موقع را برای تخصیص دوباره منابع مساعد میسازد. این نوع به شکل بهتر از همه اشکال بودجه سازی، بودجه را بشکل بسیار موثر به ارزیابی ربط میدهد، بخاطریکه هر اولویت نیازمند تحلیل دوباره، بررسی و توجیه مفصل تصامیم گرفته شده میباشد.

در بودجه ریزی افزایشی اساس برآورد ها، ارقام سال قبل است با در صدی افزایش به تنظیم بودجه سال بعد اقدام میشود این عمل نارسا است و از دقت کافی برخوردار نیست؛ زیرا تعمیم وضع گذشته به آینده شاخص صحیح برای پیش بینی نیست. کار افرادی که بودجه جدید را مینویسد یا تهیه میکنند این است که چه اقلامی از بودجه را باید حذف کرد و چه فعالیت های و بر اساس آن چه اقلامی را باید اضافه کرد. این کار باعث میشود که مدیریت برای ادامه و یا توقف نوع خاص از کار توجه ویژه به خرج دهد (به ویژه زمانی که به سبب تغییرات محیطی یا تغییری که در هدف های سازمان رخ داده مسئله مفید بوده آن قلم فعالیت، دیگر مطرح نیست).

در بودجه ریزی برمبنای صفر، که نقطه مقابل بودجه افزایشی است، تعدیل بودجه بر تفاوت بین سال جاری و سال بودجوی متمرکز است. لذا اطلاعات گذشته در مورد مصارف و کار های انجام گرفته برای بررسی میزان تغییر برنامه در سال آینده بکار گرفته نمیشود.

بودجه ریزی بر مبنای صفر (Zero Based Budgeting) سعی دارد که عیب مذکور را بر طرف کند. در این بودجه ریزی تعدیل مجدد هر فعالیت از مبنای صفر است و برای هر فعالیت توجیه وجود داشته باشد که آیا لازم است و یا نه. در بودجه برمبنای صفر مصارف به جای اینکه بر مبنای سطح جاری محاسبه شود از صفر شروع میشوند. با چنین شیوه بودجوی برای هر واحد پولی که مصرف میشود باید توجیه منطقی وجود داشته باشد. در بودجه ریزی برمبنای صفر، تحلیل گر بودجه طبعاً اطلاعات گذشته را در مورد مصارف و کار های انجام شده درخواست خواهد کرد؛ اما لزوماً این معلومات مبنای کار او نخواهد بود و آنها را در این مورد نادیده خواهد گرفت.

پیتر فیر نویسنده کتاب بودجه ریزی برمبنای صفر و صاحب مقاله جالب در این زمینه در سال ۱۹۷۳ در مجله Harvard Business Review بودجه ریزی بر مبنای صفر را چنین توصیف کرده است: "یک برنامه عملیاتی و فرایند بودجه ای است که هر مدیر را ملزم میکند که به نحوی کامل، مشروع و مستدل درخواست بودجه خود را از پایه صفر توجیه کند و مسول اثبات این امر باشد که چرا باید هر مبلغ را به مصرف برساند"؛ بنابر این، بودجه ریزی برمبنای صفر اولاً مصارف- فایده فعالیت ها با توجه به هدف ارزیابی میکند؛ ثانیاً اولویت آنرا با توجه به سایر فعالیت ها مشخص میکند؛ و ثالثاً فعالیت های را که منافع حاصل از انجام آن کمتر از مصارف انجام آن باشد، حذف میکند. بودجه ریزی برمبنای صفر در مقایسه با بودجه سنتی مزایای به شرح ذیل دارد:

۱. این بودجه در باره اینکه ایا فعالیت ها باید ادامه یابند یا متوقف شوند، توجیه بیشتر دارد.

۲. اشتراک مساعی تمام کسانی را که با بودجه ارتباط دارند مجاز میداند.

۳. از آنجا که هر یک از گزینه های مختلف بطور کمی محاسبه میشوند، معیار های لازم برای مقایسه وجود دارند؛ در نتیجه ارزیابی آنها روشن و خالی از ابهام است.

٤. فعالیت های که اولویت پایین دارند با اطمینان خاطر خذف میشوند (۱:۲٥٥).

از معایب بودجه برمبنای صفر میتوان به قرار ذیل نام برد:

نخست اینکه این نظام بودجه ریزی مستلزم انبوهی از کار دفتری است که در محدوده زمان یا ظرفیت انسانی نظام های بودجه ریزی بصورت کامل نمی گنجد. دوم اینکه الزاماً این امر که برنامه هایی با اولویت پایین تر منابع مالی کمتر دریافت خواهند کرد، یا بطور کلی قطع میشوند؛ که همیشه درست نیست،

زیرا این نگرش در لحاظ کردن واقعیت ها سیاست های عمومی و نهادی که بودجه از آنها نشأت میگیرد با شکست مواجه میشود. سوم اینکه این نوع بودجه ریزی به زمان و مصرف زیاد نیاز دارد. در هر حال بودجه ریزی بر مبنای صفر به فن آرمانی نهاد های دولتی مشهور است(۱۳٦:۲).

البته شایان ذکر است که اگر چه بودجه ریزی برمبنای صفر باعث تعین اولویت های بودجه ای به شیوه ای بهتر میگردد و کارآئی نهاد ها را بالا میبرد، باعث میشود کار های دفتری بیشتری انجام گیرد و احتمالاً روحیه افراد و مدیران را تضعیف میکند. به همین دلیل است که در زمان کنونی نسبت به سال های پیشین از بودجه ریزی بر مبنای صفر کمتر استفاده میشود.

در این سال های اخیر بودجه ولایتی و بودجه به اساس برنامه در افغانستان نیز مورد تطبیق قرار گرفته است که در فصل های بعدی به تفصیل در مورد این دو نوع بودجه بحث صورت میگیرد.

خلاصه

وقتیکه یک مقدار معیین به بودجه سال گذشته در یک کود مشخص و یا مجموع مصارف علاوه گردد بنام بودجه افزایشی یاد میشود. بودجه ریزی افزایشی برای اجتناب از مشکلات ناشی از کار عظیم و پر دردسر بودجه نویسی سالانه ابداع شده است. بودجه سال گذشته به عنوان پایه برای مصارف جاری فرض، و افزایش سالانه برای آن در نظر گرفته میشود. برای سال بودجه تغییرات حاصل از نرخ انفلاسیون و تعدیل قیمت کالا ها و خدمات (نگهداشت سطح) برآورد و توسعه عملیات کمی و کیفی به آن اضافه میگردد و گاهی اوقات وظیفه یا کار جدید به دستگاه محول میشود که به جمع کل بودجه در سال بعد دسترسی میابد. این روش وابسته به ارقام سال گذشته میباشد، در این روش ارزیابی تاثیرات مصارف سال گذشته تعدیل میشود.

مفکوره بودجه به اساس صفر برای اولین بار توسط (R E Hilton) بوجود آمد و در ایالات متحده امریکا در سال ۱۹٦۳ میلادی در وزارت زارعت آن کشور به مثابه یک نوع جدید سیستم طرح برنامه ریزی و بودجه سازی(Planning Programming and Budgeting System) معرفی گردید. تخصیص بودجه به اساس ملحوظات مصارف و سود یا نتیجه آن صورت میگیرد. مقدار تخصیص شده بودجه به یک فعالیت در گذشته در نظر گرفته نمیشود یا به عبارت دیگر هر فعالیت از هیچ یا از صفر در هر سال آغاز میابد. این نوع بودجه شکل بهتر از همه اشکال بودجه سازی، بودجه را بشکل بسیار موثر

به ارزیابی ربط میدهد، بخاطریکه هر اولویت نیازمند تحلیل دوباره، بررسی و توجیه مفصل تصامیم گرفته شده میباشد. در بودجه ریزی برمبنای صفر، که نقطه مقابل بودجه افزایشی است، تعدیل بودجه بر تفاوت بین سال جاری و سال بودجوی متمرکز است. لذا اطلاعات گذشته در مورد مصارف و کار های انجام گرفته برای بررسی میزان تغییر برنامه در سال آینده بکار گرفته نمیشود. البته شایان ذکر است که بودجه ریزی برمبنای صفر کارهای دفتری بیشتری انجام گیرد و احتمالاً روحیه افراد و مدیران را تضعیف میکند. به همین دلیل است که در زمان کنونی نسبت به سال های پیشین از بودجه ریزی بر مبنای صفر کمتر استفاده میشود.

سوالات

۱. کدام روش های برای بودجه ریزی وجود دارد؟

۲. بودجه افزایشی را تعریف نماید.

۳. نگهداشت سطح در بودجه افزایشی چه را افاده میکند؟

٤. روش بودجه سازی افزایشی چگونه یک نوع میتود است و چه روش های را تعقیب میکند؟

٥. مزایا و نواقص بودجه سازی افزایشی از دید شما کدام ها است؟

٦. مفکوره بودجه به اساس صفری برای اولین بار در کجا و چگونه معرفی گردید؟

۷. بودجه ریزی به اساس صفر چگونه یک روش بودجه سازی است؟

۸. مزایا و نواقص بودجه ریزی به اساس صفر را بیان دارید؟

مأخذ

۱. ابراهیمی نژاد، دکتر مهدی و فرجوند، اسفندیار. (۱۳۹۱). اصول تهیه و تنظیم کنترول بودجه، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت). تهران.

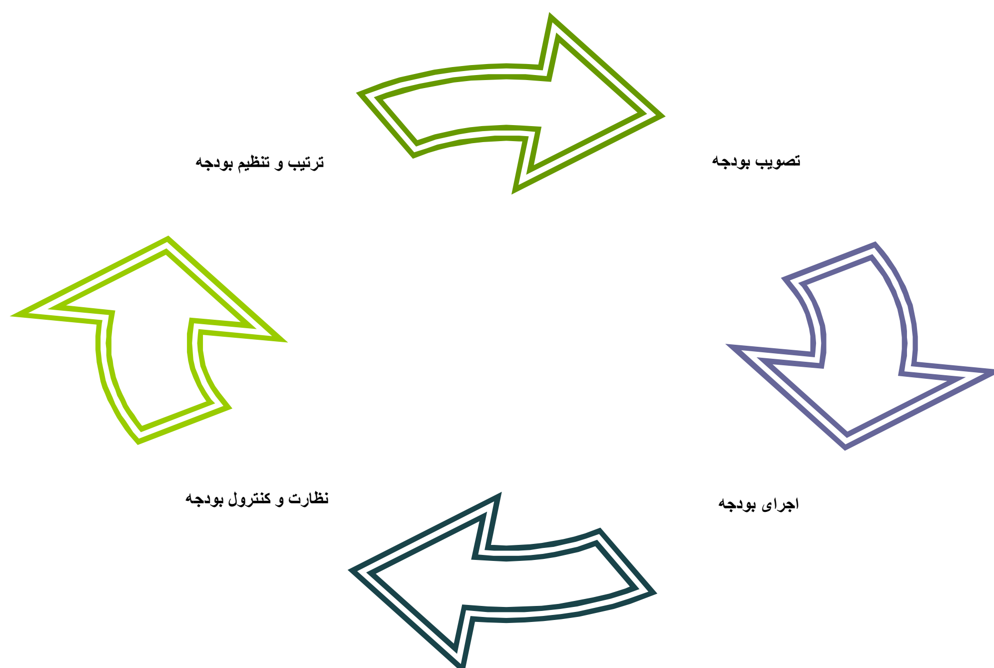
۲. امیر خانی، طیبه و دکترآذر، عادل. (۱۳۹۱). بودجه ریزی عمومی نهاد های بودجه ریزی و بودجه محلی.

فصل ششم

مراحل بودجه

مراحل بودجه، بنام دوران بودجه نیز یاد میگردد که در کشور های که دولت مبتنی بر تفکیک قوای سه گانه (مجریه، مقننه و قضائیه) دارند، پروسه بودجه سازی یا سیکل بودجه از چهار مرحله تشکیل شده است، که این مراحل عبارتند از: ترتیب بودجه، تصویب بودجه، اجرای بودجه و کنترول بودجه.

شکل ۱.۷ : مراحل بودجه



مراحل چهارگانه بودجه درهر مملکت صرف نظر از نظام اقتصادی و اجتماعی وجود داشته اما از نقطه نظر شکل و محتویات از یک مملکت به مملکت دیگر طبعاً فرق مینماید که اکنون در مورد هر مرحله آن بصورت مختصر صحبت بعمل میآید:

٦,١ ترتیب بودجه

ترتیب بودجه مرحله اول بودجه و فنی ترین قسمت از پروسه بودجه را تشکیل میدهد که شامل تمام عملیات مربوط به تهیه، ارزیابی و طبقه بندی اطلاعات بودجه یی و پیشنهاد آن، رعایت قوانین و مقررات مربوطه میباشد. که این ترتیب بودجه از یکطرف به اساس تخمین انکشاف عواید در آینده اساس گذاری شده و از طرف دیگر نظر سیاستمداران مالی را در حدود مصارف آینده دولت شامل میشود.

در قوانین تمامی کشورها وظیفه تهیه و ترتیب بودجه عموماً از وظایف قوه مجریه یا حکومت میباشد، در بند ٤ ماده ٧٥ فصل چهارم، قانون اساسی افغانستان مربوط به صلاحیت های حکومت جمهوری اسلامی افغانستان چنین تسجیل یافته است: "ترتیب بودجه، تنظیم وضع مالی دولت و حفاظت دارائی های عامه و صلاحیت طرزالعمل ترتیب و تقاضای بودجه مطابق بند اول ماده ٢٩ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه یکی از وظایف وزارت مالیه دولت جمهوری اسلامی افغانستان میباشد".

دستورالعمل ها و پیوست های لازم از طریق ریاست عمومی بودجه وزارت مالیه تهیه و در نیمه سال به ارگان های اجرائیوی ارسال میگردد. به دنبال ارسال دستورالعمل ها و راه های اجرائیوی آن بخش بودجه وزارت مربوطه در مورد آن تصمیم میگیرد. همچنان ارگان های اجرائیوی مبادرت به تهیه و تنظیم بودجه عادی و انکشافی ارگان های محلی یعنی ولایات مینمایند.

ترتیب بودجه طوری صورت میگیرد که تثبیت احتیاج مالی بصورت عموم از طرف مقامات پایانی بطرف مقامات بالا صورت میگیرد. درصورت ترتیب بودجه بر طبق پرنسیپ وزارتی که در بسیاری از ممالک و همچنان در افغانستان نیز معمول است اندازه مصارف ضروری وزارت خانه ها و یا مؤسسات مستقل از طرف مقامات ذیصلاح پایانی تعین گردیده و به تعقیب آن این پیشنهاد مصارف به غرض اصلاحات به مقامات بالاتر سپرده میشود.

تمام پیشنهادات وزارت خانه ها و مؤسسات مستقل در مورد مصارف بعداً به وزارت مالیه ارسال میگردد. باید یادآور شد که تصمیم در مورد بودجه مربوط به قدرت مالی است که این قدرت مالی از یک مملکت به مملکت دیگر فرق مینماید.

چون بصورت عموم پیشنهادات وزارت خانه ها در مورد مصارف آینده حسب معمول نظر به عواید پیشبینی شده بیشتر میباشد- بنا بر آن برای اینکه اصل توازن بودجه بر قرار شده بتواند وزیر مالیه تنقیص را در پیشنهادات وزارت خانه ها وارد مینماید.

چون در صورت تنقیص مصارف امکان مشاجرات و منازعات سیاسی موجود میشود بنا بر آن برای اینکه از وقوع چنین واقعه جلوگیری بعمل آمده بتواند وزیر مالیه سعی مینماید تا این تنقیص را بصورت خطی یعنی به یک فیصدی واحد در سرجمع بودجه تمام وزارت خانه ها وارد نماید بعد این طرح را وزیر مالیه به کابینه پیشنهاد مینماید تا نظر خود را درمورد آن ابراز و بلاخره به قوه مقننه تقدیم میگردد. به علت نفوذی که قوه مقننه بالای عملیه بودجه دارا میباشد ضروری است تا برای پروژه های بزرگ امکانات متعدد انتخاب و پیشنهاد گردد تا توسط مقایسه این امکانات متعدد و انتخاب امکان بهترین و مساعدترین آن نظر به شرایط اقتصادی و مالی مملکت تصمیم معقولتر در مورد اتخاذ شده بتواند.

ترتیب بودجه طوری صورت میگیرد که وزارت خانه های مربوطه مصارف مجموعی خود را به اساس مصارف موجوده و امکانات توسعه آن در سال بودجوی آینده تخمین و برآورد مینمایند در این برآورد بودجه طبعاً دو امکان دیگر نیز موجود شده میتواند.

به این معنی که مصارف مجموعی برآورده شده میتواند نظر به مصارف حقیقی و واقعی سال بودجوی آینده کمتر یا زیادتر باشد – در صورتیکه مصارف برآورد شده نظر به مصارف حقیقی سال بودجوی آینده زیادتر باشد درینصورت زیادی مصارف در جریان سال بودجوی آینده توسط مقررات ولوایح قانونی که از نظر شکل و محتویات از یک مملکت به مملکت دیگر فرق مینماید به اقلام مصرفی دیگر انتقال یافته و از آن استفاده بعمل میآید تا به این ترتیب از یک طرف اقلام مصرفی بودجه تمویل گردیده و از طرف دیگر از راکد ماندن وسایل مالی دولت در یک دوره بودجوی جلوگیری به عمل آید.

در صورتی که مصارف برآورد شده عکس حالت فوق کمتر از مصارف حقیقی باشد در این صورت یک سلسله مشکلات مالی را به وجود میاورد. این نوع برآورد مصارف که کمتر از مصارف حقیقی باشد بنابر دو دسته از علل بوجود میآید که دسته اول آن جنبۀ اشتباهی میتواند در تخمین نادرست انکشاف مصارف در سال مالی آینده –عدم موجود بودن ارقام احصائیوی مؤثق راجع به مصارف موجوده و بالاخره در عدم لیاقت پیش بینی کننده مصارف وغیره قرارداشته باشد.

علل برآورد کمتر مصارف نظر به مصارف واقعی بصورت عمدی عبارت ازین است تا توسط آن پروژه پیشنهاد شده به سهولت و آسانی مورد قبول قوه مقننه قرارگرفته بتواند. این نوع بر آورد خاصتاً وقتی موثر و جنبه عملی را بخود اختیار مینمایند که وسایل مالی ناکافی در دسترس قرار داشته باشد چه درینصورت مصارف تمام شد پروژه کمتر معلوم شده و امکان قبولی آن بیشتر میگردد چون به این طریق یک قسمت احتیاجات مالی پروژه تکافو گردیده و بنابر آن پروژه نا تکمیل باقی میماند. بنابر آن قسمت باقیمانده آن توسط تقاضای بعدی تمویل میگردد.

بعد از توضیحات فوق در مورد مصارف بودجه اکنون دیده میشود که در سمت دیگر بودجه یعنی در بر آورد عواید چه نوع مشکلات عرض وجود نموده میتواند. برآورد عواید بودجه نظر به برآورد مصارف هنوز مشکلات بیشتر را دارا میباشد بدین معنی که عواید دولت تابع به شرایط اقتصادی و مالی آینده بوده و بنابر آن پیش بینی دقیق آن نا ممکن است، مثلاً عواید را که دولت از طریق مالیات غیر مستقیم بدست میآورد مربوط به اینست که در آینده به چه مقدار اشیآ وارد و صادر میشوند که دولت محصول گمرکی وارداتی و صادراتی را از آن دریافت نماید و یا به چه پیمانه اشیآی داخلی را که تابع به مالیات بر دوران فروش میباشد مستهلکین خریداری مینمایند که تخمین آنها در عواید مجموعی دولت طبعاً تفاوت هایی را نظر به عواید واقعی نشان میدهد .

در صورت مالیات مستقیم صرف یک قسمت آن میتواند بصورت دقیق تثبیت گردد مثلاً مالیات بر اراضی، مالیات بر عایدات مشاغل آزاد، مالیات بر مفاد، موسسات، مالیات بر مفاد دارائی های منقول(مثلاً مالیات بر مفاد، از اسهام و اوراق بها دار) وغیره بدست میآید و تابع به شرایط بازار و وضع اقتصادی در آینده بوده و تثبیت دقیق آن نا ممکن است.

بنا بر موجودیت مشکلات فوق برآورد عواید صرف میتواند روی تخمین استوار باشد در برآورد عواید بودجه معمولاً از طریقه های استفاده بعمل میآید که قبلاً در فصل ششم بصورت مفصل ذکر شد (۲۳:۱).

۶,۲ تصویب بودجه

با توجه به قانون اساسی اغلب کشور ها، تصویب بودجه از وظایف و صلاحیت های قوای مقننه اکثر از کشورها است. در ممالکی که بنابر وقایع و حوادث استثنائی وظیفه قوه مقننه بصورت موقت به رئیس قوه اجرائیه انتقال داده شود – قوه اجرائیه به وکالت قوه مقننه – بودجه را تصویب مینماید . معذالک تصویب

بودجه بوسیله قوه اجرائیه یا مقام ذیصلاح دیگر دریک وضع سیاسی و موقت اتخاذ گردیده و امروز در اکثر کشور های جهان مرجع اساسی و دایمی تصویب بودجه قوه مقننه میباشد. قوه مقننه در کشورهای دموکراسی مرکب از یک یا دومجلس میباشد. در سیستم یک مجلسی وحدت تصویب حکمفرما بوده ومجلس واحد بودجه را تصویب مینماید در سیستم دو مجلسی صلاحیت تصویب بودجه نظر به ممالک فرق مینماید. مثلاً در انگلستان تصویب بودجه به صلاحیت مجلس نماینده گان یا مجلس عوام تعلق داشته در حالیکه در ممالک امریکای شمالی در تصویب بودجه مجلس سنا صلاحیت زیاد دارد.

در فرانسه یک شکل ترکیبی یا مختلط آن موجود است به این معنی که تصویب بودجه مربوط به مجلس نماینده گان بوده اما مجلس سنا نیز به پیمانه کم یا بیش درمسایل مالی دخالت داشته و تاثیر را بالای بودجه وارد مینماید .

مشوره ومباحثه دقیق قوه مقننه در مورد بودجه بصورت عموم وقتی صورت میگیرد که قبل از آن کمیسیون امور مالی که متشکل از اهل خبره و وارد در موضوعات مالی میباشند بودجه را مورد بررسی قرار داده و در مورد آن ابراز نظر نموده باشند چون درین کمیسیون امور مالی معمولاً چنین اعضای قوه مقننه عضویت میداشته باشند که در موضوعات مالی خیلی ها وارد میباشند بنا برآن درصورت لزوم موضوعات قابل بحث را در مورد پلان بودجه همرای مقامات که این پلان را طرح نموده اند مورد بررسی قرار و حل مطلب مینمایند. چون این کمیسیون از یکطرف وارد در رشته و از طرف دیگر موضوعات را بصورت دقیق بررسی مینمایند. بنابر آن نظریات و پیشنهادات این کمیسیون تصمیم قوه مقننه را به پیمانه زیاد تحت تأثیر قرار میدهد به این معنی که نظریه کمیسیون رول مهم تعین کننده را در تصمیم قوه مقننه دارا میباشد.

درمرحله آخر تثبیت بودجه توسط قوه مقننه صورت گرفته وبه این ترتیب بودجه قدرت قانونی را کسب مینماید. هرگاه مصارف اضافی در اثنای دوره بودجه ضروری دانسته شود در این صورت این مصارف اضافی میتواند از طریق دریافت قرضه ها تمویل شود. که طی مراتب قانونی آن نیز مانند بودجه تابع مشوره و نظر قوه مقننه میبا شد.

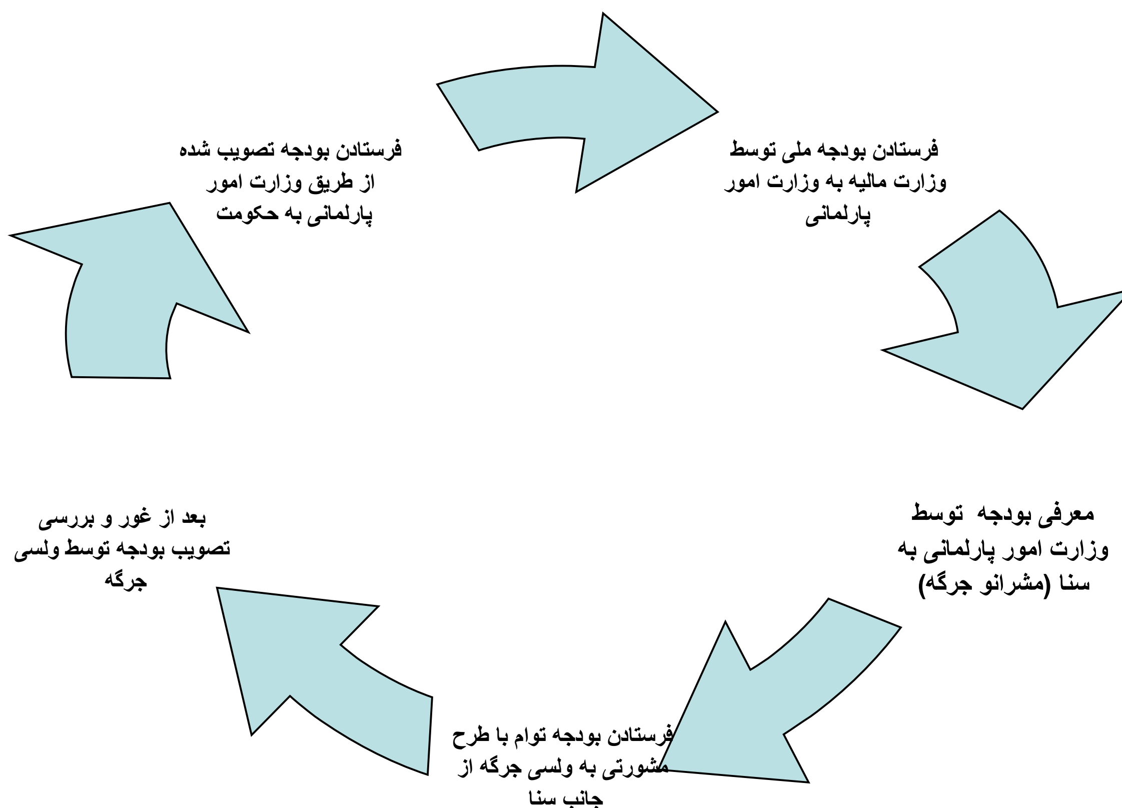
در افغانستان تصویب بودجه به گونه است که پس از تقدیم لایجه بودجه از جانب نماینده حکومت (وزیر مالیه) به پارلمان البته در جلسه علنی، لایحه بودجه برای رسیدگی به کمیسون بودجه پارلمان ارجاع میشود. کلیه موارد بودجه در این کمیسیون مورد بررسی قرار میگیرد. پس از تعدیل و تغییرات لازم بودجه به رأی گذاشته میشود. پس از تصویب و تائید ولسی جرگه بوسیله وزارت در امور پارلمانی به حکومت ارسال شده و توسط رئیس جمهور توشیح میگردد و مانند سایر قوانین قابلیت اجرا را کسب مینماید.

مطابق به ماده نود بند سوم قانون اساسی کشور تصویب بودجه دولتی و اجازه اخذ یا اعطای وام از وظایف شورای ملی کشور میباشد. همچنان در ماده نود و هشتم قانون اساسی در مورد بودجه چنین بیان شده است: (۲)

"بودجه دولت و برنامه های انکشافی حکومت از طریق مشرانو جرگه توأم با نظریه مشورتی آن به ولسی جرگه تقدیم میشود. تصمیم ولسی جرگه بدون ارایه بودجه به مشرانو جرگه بعد از توشیح رئیس جمهور نافذ شمرده میشود. هرگاه نظر به عواملی تصویب بودجه قبل از آغاز سال مالی صورت نگیرد، تا تصویب بودجه جدید بودجه سال گذشته تطبیق میگردد.

ولسی جرگه نمیتواند تصویب بودجه را بیش از یکماه و اجازه اخذ قرضه را که شامل بودجه نباشد، بیش از پانزده روز به تاخیر اندازد. هرگاه ولسی جرگه درین مدت راجع به پیشنهاد اخذ و یا اعطای قرضه تصمیم اتخاذ نکنند، پیشنهاد تصویب شده محسوب می گردد."

شکل ۲.۷: مراحل تصویب بودجه در افغانستان



٦,٣ اجرای بودجه

بودجه پس از تصویب حیثیت قانونی را پیدا نموده وقابل اجرأ دانسته میشود. اجرای بودجه مرحله اساسی در پروسه بودجه است و مهم ترین نقش را در توفیق و یا عدم توفیق دولت و مخصوصاً قوه مجریه و تحقق اهداف و آرمان های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دارد.

منظور از اجرای بودجه مراحل مربوط به اصول عواید و سایر منابع تامین و مصرف آن بمنظور نیل به اهداف و مقاصد عمومی است. عموماً قوای مجریه مسؤل تطبیق بودجه میباشد. که در راس آن ریس جمهور و یا نخست وزیر قرار دارد.

دولت در اجرأی بودجه دو وظیفه مهم و اساسی را دارا میباشد به این معنی که از یکطرف مکلف به انجام دادن تصمیم قوه مقننه بوده و از جانب دیگر این وظیفه را دارا میباشد تا تطبیق پرنسیپ های اقتصادی و

صرفه جوئی را در اجرای بودجه رعایت نماید. صرفه جوئی از نظر اسلام یکی از اساسات عمومی طرزالعمل بشری است که باید در تمام معاملات زندگی چه معاملات فردی و چه معاملات اجتماعی یا دولتی باشد مورد رعایت جدی قرار داده شود صرفه جوئی این معنی را افاده می نماید که انسان باید در مورد هر نوع معامله خود چنین روشی را اختیار نماید که بین افراط و تفریط یا به عباره دیگر بین اسراف و امساک قرار داشته باشد زیرا هر دو حالت فوق از نظر اسلام مردود قرار داده شده است اسراف بصورت عموم این معنی را افاده مینماید که انسان وسایل در دست داشته خود را در راه های غیر ضروری و بیهوده و بدون غور و تامل و بصورت بی باکانه مصرف نماید، فلسفه اسراف و امساک از نظراسلام اینست که اسراف بلاخره انسان را آزادی حق نفس یعنی تامین ضروریات حیاتی و جسمانی باز داشته و از طرف دیگر از کمک به همنوعان یعنی از فضایل معنوی محروم می سازد.

چون وظیفه اولی عبارت از یک وظیفه حقوقی است بنابر آن در مورد وظیفه دومی میتوان گفت که پرنسیپ اقتصادیت و صرفه جوئی دراجرای بودجه وقتی رعایت شده میتواند که پروبلم های تخنیکی ، اقتصادی، سازمانی و رهبری کننده اقتصاد خصوصی بالای اقتصاد مالی دولت تطبیق گردد تا توسط آن شرایط برای موثریت بیشتر مهیا گردد.

پس از ابلاغ قانون بودجه ، مقدمات اجرای بودجه بوسیله دولت و ارگانهای اجراییوی فراهم میشوند. این اقدامات عبارتند از (۱:۲۵).

۱. ابلاغ بودجه

۲. مبادله و موافقت نامه طرحها و فعالیتها

۳. تخصیص اعتبار

٦,٣,١ ابلاغ بودجه

لایحه بودجه پس از تصویب مجلس شکل قانونی را بخود می گیرد. بخاطر تطبیق ریس جمهور به قوه اجرائیه ابلاغ مینماید. ابلاغ امری است که در مورد کلیه قوانین انجام میشود، بدین معنی که هر قانون از جمله قانون بودجه پس از تصویب به دولت ابلاغ میشود. دولت اعتبارات هر یک از وزارت خانه ها و دستگاه های اجرائیوی را ابلاغ می نماید.

تا زمانی که قانون از طریق دولت به ارگانها اجرایی ابلاغ نشود قابل اجرا نیست. لذا بر اساس قانون بودجه هر یک از ارگانها به تفکیک اعتبارات جاری و انکشافی در قالب هر برنامه بوسیله دولت به آن ارگان ابلاغ میگردد. برای ارگانها اعتبارات جاری بر حسب مواد هزینه و اعتبارات عمرانی و انکشافی در قالب هر برنامه به تفکیک هر یک از برنامه ها ابلاغ میشود.

۶,۳,۲ مبادله و موافقت نامه طرحها و فعالیتها

ابلاغ اعتبارات دستگاه های که در بودجه ملی کشور تصویب شده است، فقط ارقام پولی را در قالب برنامه و یا فصل مصارف و یا ردیف ها نشان میدهد.

موافقت نامه سندی مالی است که در آن ارگانهای اجرایی تعهد می نماید که شرح عملیات موجود در آن را رعایت نماید. هر دستگاه موظف به رعایت و اجرایی مفاد مالی موافقتنامه ها خواهد بود بصورتی که:

الف: اعتبارات جاری از حد اعتبار مصوب هر برنامه و مواد هزینه مصوب تجاوز ننماید.

ب: اعتبارات عمرانی و انکشافی هر یک از پروژه ها از حد اعتبارات مصوب آن تجاوز ننماید و پرداخت هزینه در حد اعتبارات مواد هزینه هر طرح باشد.

ج: هر نوع تعهد مالی دیگری در متن موافقت نامه مبادله شده باشد.

کنترول عملیاتی فنی برنامه ها به عهده ارگانهای اجراییوی است لیکن ریاست بودجه میتواند بر حسب مورد، از عملیات عمرانی و انکشافی برنامه ها و پروژه ها بازدیدهای نظارتی داشته باشد و بوسیله عامل تخصیص اعتبار نظارت و کنترول نماید.

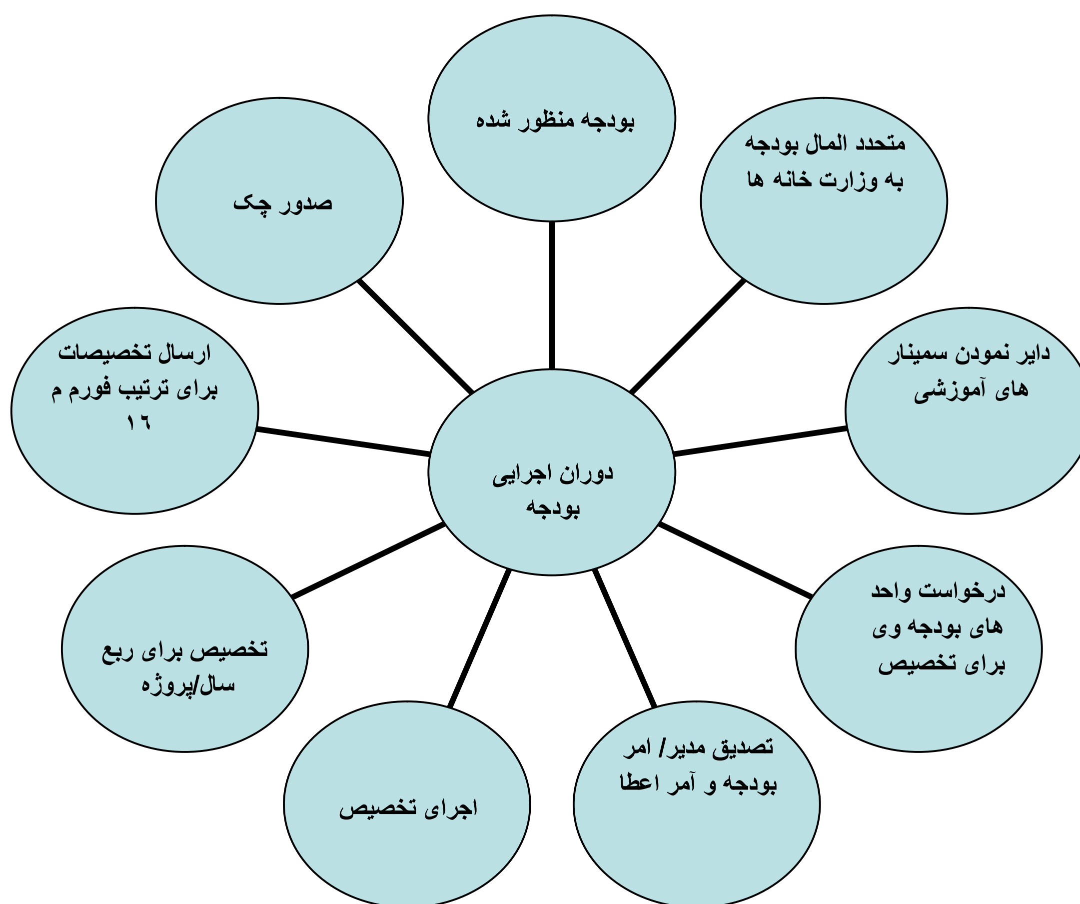
۶,۳,۳ تخصیص (اعتبار)

عواید پیش بینی شده در بودجه ملی کشور در طول سال به تدریج وصول و مصارف نیز با توجه به زمان، فصل و سایر عوامل در ۱۲ ماه پرداخت می شوند.

تخصیص عبارت است از تجویز استفاده از مبالغی از اعتبارات بودجه منظور شده سالانه در دوره های زمانی مشخص (سه ماهه، چهار ماهه، شش ماهه) و یا پروژه وار.

معمولاً دوره زمانی بودجه هر کشور یک سال است و پیش بینی عواید و مصارف برای یکسال صورت میگیرد. ولی این دریافتها و پرداختها بطور مساوی تقسیم نمی گردد. ماههای مختلف سال عواید و مصارف معادل بودجه منظور شده سالانه وصول و هزینه نمیشوند، بلکه این وصولها و پرداختها برحسب مورد متفاوت است. یعنی متعقد هستند که تخصیص یکی از ابزار های کنترول و نظارت است و وجود آن ضروری است و تخصیص برای ایجاد تعادل بین عواید و مصارف ضرورت دارد. در افغانستان بطور ربعوار تخصیص صادر شده که بدین اساس هر دوره مالی (یکسال) به چهار ربع تقسیم گردیده است.

شکل ۳.۷: دوران اجرایی بودجه:



٦,٤ کنترول بودجه
تمام اهدافی را که دولت تعقیب مینماید از نقطه نظر مالی در بودجه دولت انعکاس داده می شود – اهداف عمومی بودجه که شامل اهداف سیاسی، اهداف اقتصادی و اجتماعی وغیره می باشد وقتی بدست آمده میتواند که بودجه به شکل پیشبینی شده و به صورت صحیح تطبیق شده باشد .

عامل مهم و اساسی در اجرای بودجه عبارت از کنترول و نظارت دقیق در اجرای بودجه میباشد. از نظر سازمان های کنترول کننده بین کنترول اداری، کنترول پارلمانی و کنترول قضایی قابل تفکیک است (٢٧:١).

٦,٤,١ کنترول اداری بودجه
کنترول اداری یک کنترول مقدماتی بوده و در اثنای اجرای بودجه صورت میگیرد این نوع کنترول بیشتر تصمیمات مسؤلین امور را در اجرای مصارف نظارت مینماید.

سازمان های کنترول کننده در داخل وزارت خانه ها یا دوایر مستقل معمولاً به وزارت مالیه مربوط میباشد، که کلیه مصارف دولت را قبل از پرداخت کنترول ادارای مینمایند دلیل عمده و اساسی برای اینکه چرا سازمان ها یا دوایر کنترول کننده در وزارت خانه ها و مؤسسات مستقل زیر اثر وزارت مالیه میباشند عبارت از این است، که در صورت مربوط بودن دوایر کنترول کننده به وزارت خانه ها یا مؤسسات مستقلی که در آن کار مینمایند کنترول به مفهوم واقعی صورت گرفته نمیتواند زیرا در صورتیکه دوایر کنترول کننده از نگاه سلسله مراتب اداری تابع وزارتخانه های مربوط باشند درینصورت مجبور و مکلف میباشد تا از نظر اطاعت سلسله مراتب اوامر مقامات بالاتر را اطاعت نمایند، که درینصورت طبعاً کنترول صحیح امکان پذیر نمیباشد در حالیکه در صورت مربوط بودن دوایر کنترول کننده به وزارت مالیه آمر آنها وزیر مالیه بوده و درینصورت مکلف به اطاعت اوامر وزارت خانه ها یا مؤسسات مستقلی که در آن کار مینمایند نبوده فلهذا یک کنترول درست و واقعی را انجام داده میتوانند.

این نوع تشکیلات اداری در افغانستان نیز موجود است به این معنی که تمام شعبات کنترول کننده در وزارت خانه ها و مؤسسات مستقل تابع به وزارت مالیه میباشد.

کنترول اداری ساحات اتی را احتوا مینماید:

اول: کنترول کسه و کنترول حسابی: که درینصورت صحت حسابی و عددی مورد کنترول قرار داده میشود تا از غلطی ها و ساخته کاری ها در اعداد جلوگیری بعمل آید.

دوم: کنترول قانونی: که درینصورت مطابقت طرزالعمل اداری به قوانین و دساتیر مملکت مورد کنترول قرار داده میشود تا توسط آن فهمیده شده بتواند که آیا حواله جات مطابق به مقررات قانونی ترتیب و اجرا شده اند و یا خیر.

سوم: کنترول حواله جات: که درینصورت دیده میشود تا مبلغ حواله شده مربوط به اعتبار یا تخصیص همان فصل و ماده میباشد و یا خیر علاوه بر آن در صورت کنترول حواله جات دیده میشود، که آیا مبلغ حواله شده از حدودی که در بودجه تعین گردیده است تجاوز نمی نماید.

چهارم: کنترول پرداخت مصارف: آخرین مرحله کنترول اداری را در اجرای بودجه تشکیل میدهد.

۶،۴،۲ کنترول قضائی

معمولاً این نوع کنترول در هر کشور متفاوت است و توسط یک ارگان خاص صورت میگیرد. در کشور ما وزارت مالیه تمام حساب های وزارت ها، کمیسیون ها، موسسات، شرکت های دولتی و سایر دستگاه های که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده میکنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی و حسابرسی مینماید، وزارت مالیه اسناد و مدارک مربوطه را مطابق به قانون جمع آوری و گزارش بودجه سال را به انضمام نظرات خود به پارلمان تسلیم مینماید. وزارت مالیه در حقیقت شعبه محاسبه است و در اداره وجوه نقش ندارد و این کار از طریق حسابات دولت که در د افغانستان بانک موجود میباشد صورت میگیرد. زمانی که اصلاحات بودجه ریزی به اساس برنامه معرفی گردید وزارت مالیه از وزارت های که در پروسه اصلاحات بودجه ریزی به اساس برنامه شامل بودند تقاضا نمود تا گزارش اجراات شان را به اساس برنامه و شاخص های اجراات ارائه نمایند که خود یک نوع از نظارت به وسیله وزارت مالیه میباشد. وزارت ها مکلف میباشند که گزارش اجراات بودجه عادی و انکشافی خود را ربعوار به وزارت مالیه تسلیم نمایند و دستاورد های عمده و انکشافات اطلاعات را به دسترسی وزارت مالیه قرار دهند.

۶,۴,۳ کنترول پارلمانی بودجه

چون قوه مقننه با تصویب بودجه حدود عواید و مصارف بودجه را تعیین مینماید بناً بر آن در آخر سال مالی نتایج طرزالعمل یاعملیات مالی قوه اجرائیه را از نظر عملی نمودن پلان عواید و مصارف سنجش مینماید. فرق بین کنترول اداری و کنترول پارلمانی از نگاه وقت و زمان اینست، که کنترول اداری در اثنای جریان اجرای بودجه و کنترول پارلمانی در آخر سال بودجوی صورت میگیرد. بدیهی است که قانون گذار خود را موظف به نظارت و کنترول بودجه منظور شده میداند، این نظارت را در جریان اجرای بودجه و همچنین پس از ختم سال مالی اجرا می نماید. نمایندگان ملت حق دارند بر اداره امور دستگاه ها دولتی و چگونگی پرداخت های دولت و استفاده از وجوه بیت المال به طور دایم نظارت نمایند. در صورت کشف تخلفات از قوانین و مقررات از مسوولان دولتی سوال یا استیضاح نمایند. نظارت پارلمانی در پایان سال مالی از طریق رسیدگی و تصویب لایحه تفریق بودجه اعمال میگردد.

به این ترتیب نظارت بر بودجه را بر نظارت داخلی و خارجی نیز میتوان تقسیم کرد که نظارت داخلی توسط نطارت اداری و قضایی میتواند اعمال شود و نظارت بیرونی توسط پارلمان از طریق گزارش قطعیه و موارد دیگر میتواند اعمال شود.

اصول بودجه ریزی مؤثر و خلاصه ترتیب بودجه

تخصیص منابع مالی با درنظرداشت اولویت های استراتیژیک دولت از جمله استراتیژی انکشاف ملی، چار چوب میان مدت مالی و نیازمندی های مردم صورت میگیرد.

معیار های اولویت بندی تخصیصات بودجه

- پالیسی حکومت
- قبلا استراتیژی انکشاف ملی افغانستان (ANDS) و فعلا برنامه های دارای اولویت
- پلان های انکشافی وزارت ها
- سقف بودجه
- ظرفیت مصرفی وزارت ها در سال های گذشته
- اولویت های کشور ها/موسسات تمویل کننده
- موافقتنامه ها و معاهدات بین المللی

- اندازه عواید داخلی

نقش وزارت مالیه در بودجه

- وزارت مالیه در جریان سال بالای مراحل مختلف بودجه کار میکند.
- تعیین سقف های بودجوی و اولویت بندی بودجه.
- تدارک منابع تمویلی بودجه از منابع داخلی و خارجی.
- تدوین مسوده بودجه و تقدیم نمودن آن به کابینه و پارلمان.
- اشتراک در مجالس پارلمان به نمایندگی تمام ارگان های اجرائیوی.
- کنترول مصارف، تادیات و گزارش دهی بودجه.
- معرفی و تطبیق اصلاحات لازم به خاطر بهتر شدن فعالیت های مالی و بودجوی.

نقش سایر وزارت ها در بودجه

- متحد المال شماره ۱ وزارت مالیه به واحدهای بودجوی و آغاز کار وزارت ها.
- اولویت بندی پیشنهادات بودجوی بادرنظرداشت استراتیژی خود وزارت، برنامه های دارای اولویت و نیازمندی های ولایتی.
- ترتیب اسناد پروژه و برقراری تماس با وزارت مالیه به منظور تمویل پروژه ها.
- اشتراک در جلسات استماعیه بودجه.
- تطبیق، مصرف بودجه و گزارش دهی.
- ترتیب مشرح نیازمندی ها و پروژه های پیشنهادی بعد از ارسال متحدالمال شماره دوم وزارت مالیه به واحدهای بودجوی.

مراحل تدوین بودجه

- وزارت ها و ادارات مربوطه باید بر طبق رهنمود وزارت مالیه بودجه های عادی و انکشافی سال آینده خویش را ترتیب نموده و غرض طی مراحل به وزارت مالیه ارسال دارند.
- وزارت مالیه متحد المال بودجه را به وزارت ها و ادارات ارسال میدارد.
- پروژه های انکشافی را جهت تائید به وزارت اقتصاد ارسال میدارد.
- بودجه وزارت ها و ارگان ها را به کمیته بودجه (که هر سال تحت ریاست وزارت مالیه در وزارت مالیه جهت ترتیب بودجه ایجاد میگردد) پیشنهاد مینماید.

- ریاست بودجه وزارت مالیه در محدوده منابع مالی کشور، بودجه کلیه وزارت ها را توحید مینماید.
- این بودجه از طرف کابینه تایید و ٤٥ روز قبل از شروع سال مالی به مجلس نماینده گان (پارلمان) فرستاده میشود.
- بعد از تصویب بودجه توسط پارلمان، ریئس جمهور فرمان منظوری بودجه را صادر مینماید و بودجه طبق فرمان به مصرف میرسد.

معیار های توجیه کننده یک بودجه خوب

- در بهبود وضع اقتصادی و رفاه مردم عامه تاثیر گذار باشد و اولویت های مردم در نظر گرفته شود.
- اختصاص متعادل منابع مالی در بین ولایات صورت گیرد و به رسوم و عنعنات مردم باید احترام صورت گیرد.
- قبل از انتخاب پروژه باید معلومات مفصل در مورد پروژه و تحلیل در مورد سود و زیان آن صورت گیرد.
- ترتیب بودجه عادی به اساس ارقام دقیق و تشکیلات صورت بگیرد.
- ازدیاد در بودجه پیشنهاد شده هر ارگان باید به اساس اجراات و ظرفیت تطبیقی شان صورت گیرد.

آوردن اصلاحات و تغییرات تکمیلی در بودجه

- ارزیابی مخارج بودجه در نیمه سال

- بودجه غالباً برای یک سال مالی تدوین میگردد مگر در افغانستان بنابر تخمین غیر دقیق بودجه توسط وزارت ها، آنها با گذشت ٦ ماه با کسر بودجه خاصتاً در بخش بودجه عادی مواجه میشوند. بناءً وزارت ها از وزارت مالیه تقاضای بودجه اضافی را مینمایند. وزارت مالیه با درنظر داشت موجودیت منابع مالی به بعضی وزارت های مربوطه وجوه اضافی را فراهم میسازد. چون یکتعداد وزارت ها قادر به مصرف بودجه انکشافی خود نمیباشد. بناءً آنها بخشی از بودجه انکشافی خود را به سال اینده مالی انتقال میدهد.

بودجه متمم یا اضافی: اگر در جریان سال مالی وجوه جدید را از کشور ها یا موسسات کمک دهنده دریافت میدارد برای مصرف در اکمال پروژه های انکشافی ناتمام سال گذشته غرض تصویب به پارلمان پیشنهاد مینماید و یا اینکه با استفاده از این پول دریافت شده، پروژه های جدید انکشافی را احداث مینماید.

خلاصه

مراحل بودجه، بنام دوران بودجه نیز یاد میگردد که در کشور های که دولت مبتنی بر تفکیک قوای سه گانه (مجریه، مقننه و قضائیه) دارند، پروسه بودجه سازی یا سیکل بودجه از چهار مرحله تشکیل شده است، که این مراحل عبارتند از: ترتیب بودجه، تصویب بودجه، اجرای بودجه و کنترول بودجه.

ترتیب بودجه مرحله اول بودجه، و فنی ترین قسمت از پروسه بودجه را تشکیل میدهد که شامل تمام عملیات مربوط به تهیه، ارزیابی و طبقه بندی اطلاعات بودجه یی و پیشنهاد آن، رعایت قوانین و مقررات مربوطه میباشد. در قوانین تمامی کشور ها وظیفه تهیه و ترتیب بودجه عموماً از وظایف قوه مجریه یا حکومت میباشد. مطابق بند اول ماده ۲۹ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه یکی از وظایف وزارت مالیه دولت جمهوری اسلامی افغانستان میباشد.

ترتیب بودجه طوری صورت میگیرد که تثبیت احتیاج مالی بصورت عموم از طرف مقامات پایانی بطرف مقامات بالا صورت میگیرد. ترتیب بودجه طوری صورت میگیرد که وزارت خانه های مربوطه مصارف مجموعی خود را به اساس مصارف موجوده و امکانات توسعه آن در سال بودجوی آینده تخمین و برآورد مینمایند در این برآورد بودجه طبعاً دو امکان دیگر نیز موجود شده میتواند.

به این معنی که مصارف مجموعی برآورده شده میتواند نظر به مصارف حقیقی و واقعی سال بودجوی آینده کمتر یا زیادتر باشد .در سمت دیگر بودجه یعنی در برآورد عواید چه نوع مشکلات عرض وجود نموده میتواند. برآورد عواید بودجه نظر به برآورد مصارف هنوز مشکلات بیشتر را دارا میباشد بدین معنی که عواید دولت تابع به شرایط اقتصادی و مالی آینده بوده و بنابر آن پیش بینی دقیق آن ناممکن است. بنابر موجودیت مشکلات فوق بر آورد عواید صرف میتواند روی تخمین استوار باشد.

با توجه به قانون اساسی اغلب کشور ها، تصویب بودجه از وظایف و صلاحیت های قوای مقننه اکثر از کشور ها است. در ممالکی که بنابر وقایع و حوادث استثنائی وظیفه قوه مقننه بصورت موقت به رئیس قوه اجرائیه انتقال داده میشود – قوه اجرائیه به وکالت قوه مقننه – بودجه را تصویب مینماید . معذلاک تصویب بودجه بوسیله قوه اجرائیه یا مقام ذیصلاح دیگر دریک وضع سیاسی و موقت اتخاذ گردیده و امروز در اکثر کشور های جهان مرجع اساسی و دایمی تصویب بودجه قوه مقننه میباشد..در افغانستان صلاحیت تصویب بودجه به دوش ولسی جرگه است.

بودجه پس از تصویب حیثیت قانونی را پیدا نموده وقابل اجرأ دانسته میشود. اجرای بودجه مرحله اساسی در پروسه بودجه است. عموماً قوای مجریه مسؤل تطبیق بودجه میباشد. که در راس آن ریس جمهور و یا نخست وزیر قرار دارد.

اجرأی بودجه دو وظیفه مهم و اساسی را دارا میباشد به این معنی که از یکطرف مکلف به انجام دادن تصمیم قوه مقننه بوده و از جانب دیگر این وظیفه را دارا میباشد تا تطبیق پرنسیپ های اقتصادی و صرفه جوئی را در اجرای بودجه رعایت نماید.

لایحه بودجه پس از تصویب مجلس شکل قانونی را بخود می گیرد. بخاطر تطبیق ریس جمهور به قوه اجرائیه ابلاغ مینماید.

موافقت نامه سندی مالی است که در آن ارگانهای اجرایی تعهد می نماید که شرح عملیات موجود در آن را رعایت نماید.

تخصیص عبارت است از تجویز استفاده از مبالغی از اعتبارات بودجه منظور شده سالانه در دوره های زمانی مشخص (سه ماهه، چهار ماهه، شش ماهه) و یا پروژه وار. تخصیص یکی از ابزار های کنترول و نظارت است و وجود آن ضروری است و تخصیص برای ایجاد تعادل بین عواید و مصارف ضرورت دارد. در افغانستان بطور ربعوار تخصیص صادر شده که بدین اساس هر دوره مالی (یکسال) به چهار ربع تقسیم گردیده است و در بودجه انکشافی به هر پروژه تخصیص به شکل جداگانه صادر میشود.

عامل مهم و اساسی در اجرای بودجه عبارت از کنترول و نظارت دقیق در اجرای بودجه میباشد. ازنظرسازمان های کنترول کننده بین کنترول اداری- کنترول پارلمانی وکنترول قضایی قابل تفکیک است.

کنترول اداری یک کنترول مقدماتی بوده و در اثنای اجرای بودجه صورت میگیرد این نوع کنترول بیشتر تصمیمات مسؤلین امور را در اجرای مصارف نظارت مینماید. سازمان های کنترول کننده در داخل وزارت خانه ها یا دوایر مستقل معمولاً به وزارت مالیه مربوط میباشد، که کلیه مصارف دولت را قبل از پرداخت کنترول ادارای مینمایند این نوع تشکیلات اداری در افغانستان نیز موجود است به این معنی که تمام شعبات کنترول کننده در وزارت خانه ها و مؤسسات مستقل تابع به وزارت مالیه میباشد.

معمولاً این نوع کنترول در هر کشور متفاوت است و توسط یک ارگان خاص صورت میگیرد. در کشور ما وزارت مالیه تمام حساب های وزارت ها، کمیسون ها، موسسات، شرکت های دولتی و سایر دستگاه های که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده میکنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی و حسابرسی مینماید، وزارت مالیه اسناد و مدارک مربوطه را مطابق به قانون جمع آوری و گزارش بودجه سال را به انضمام نظرات خود به پارلمان تسلیم مینماید.

چون قوه مقننه با تصویب بودجه حدود عواید و مصارف بودجه را تعیین مینماید بنابر آن در آخر سال مالی نتایج طرزالعمل یاعملیات مالی قوه اجرائیه را از نظر عملی نمودن پلان عواید و مصارف سنجش مینماید.

سوالات

۱. مراحل بودجه چیست؟ و شامل کدام مراحل است؟

۲. ترتیب بودجه در افغانستان چگونه صورت میگیرد؟

۳. قانون اداره امور مالی و مصارف عامه در مورد ترتیب بودجه چه بیان میدارد؟

٤. در زمان ترتیب بودجه چند امکان در قسمت تخمین عواید و مصارف وجود دارد؟

٥. قانون اساسی کشور در مورد بودجه چه بیان میدارد؟

٦. تصویب بودجه از صلاحیت های کدام قوه است؟

۷. سلسله ترتیب بودجه در افغانستان چگونه است؟

۸. اجرای بودجه کدام وظایف را دارا میباشد؟

۹. اجرای بودجه کدام مراحل را طی میکند؟

۱۰. ابلاغ بودجه چگونه صورت میگیرد؟

۱۱. موافقت نامه را تعریف نماید؟

۱۲. تخصیص یعنی چی؟

۱۳. کدام انواع کنترول بودجه را میشناسید؟

۱٤. کنترول اداری کدام ساحات را در برمیگیرد؟

مأخذ

۱. انستیتوت خدمات ملکی. (۱۳۸۹). رهنمود آموزشی، کابل.

۲. وزارت عدلیه. (۱۳۸۳). قانون اساسی افغانستان.

۳. وزارت عدلیه. (۱۳۵۵). مقرره بودجه افغانستان.

فصل هفتم

بودجه سازی به اساس برنامه و بودجه ولایتی

بودجه به اساس برنامه مجموعه از برنامه ها، خدمات مشابه و مرتبط به هم که توسط واحدهای بودجوی بمنظور رسیدن به یک نتیجه دلخواه اجرا میگردد، میباشد و بودجه سازی ولایتی عبارت از تخصیص منابع از طریق وزارت خانه های مربوطه بر اساس ولایت با در نظر داشت ستراتیژی انکشافی ملی که در ستراتیژی سکتوری وزارت خانه ها به سطح ملی و ولایتی بعد از مشوره با مقامات ولایتی و ارزیابی نیازمندی های محلی انعکاس یافته است، میباشد، که به نوبه خود به شناسایی هر یک میپردازیم.

۷,۱ مفهوم و ماهیت بودجه به اساس برنامه

بودجه به اساس برنامه بودجه ای است که درآن اعتبارات بر حسب وظایف، برنامه ها و فعالیتهای سازمان دولتی در سال مالی اجرای بودجه که برای نیل به اهداف خود باید انجام دهد، پیشبینی شده است.
به عبارت دیگر ، در بودجه به اساس برنامه مشخص می شود که دولت و دستگاه های دولتی در سال اجرای بودجه اولاً دارای چه اهداف، وظایف و مقاصد مصوبی می باشند، ثانیاً برای نیل به اهداف و مقاصد مذکور، باید کدام برنامه ها، عملیات و فعالیتها را با چه میزان اعتبارات انجام دهد .در بودجه به اساس برنامه نیز مانند بودجه متداول ، از طبقه بندی اعتبارات بر حسب فصول و مواد هزینه استفاده میشود با این تفاوت که در بودجه متداول، کل اعتبارات هر سازمان دولتی در فصول و مواد هزینه مختلف پیش بینی می شود، در حالیکه در بودجه به اساس برنامه، اعتبارات هر یک از برنامه ها و فعالیتها و طرح ها در قالب فصول و مواد هزینه پیشبینی می گردد..(http://omid-barnameh.blogfa.com/post-۴۰.aspx)

- بودجه سازی به اساس برنامه یک وسیله جدید به منظور پلانگذاری، ترتیب و ارائه برنامه بودجوی دولت میباشد (۳:۵).

همچنان تعاریف دیگری که به این ریفورم داده اند:

- نوعی طبقه بندی که قصد دارد با برقراری ارتباط میان مواد هزینه وعوامل به کار گرفته شده و نتایج حاصل از انجام برنامه ها نشان دهد که در سال بودجه ای چه کالاها و خدماتی به صورت محصول نهایی فعالیتهای بخشهای دولتی برای رسیدن به اهداف مصوب دولت تولید یا ارائه شده است(۱۲:۳).

بودجه سازی براساس برنامه ابزاریست برای پلانگذاری، ترتیب و ارائه بودجه افغانستان به شیوه ای که پیوند واضحی را میان منابع بودجوی و نتایج پالیسی که دولت خواستار رسیدن به آن است، نشان می دهد . بودجه سازی یک روند کاری است که ابعاد عادی مالی بودجه را در چارچوب اهداف استراتیژیک و عملیاتی که توسط وزارت یا اداره بودجوی بیان گردیده و در چارچوب نتایج استراتیژی انکشاف ملی افغانستان نیز مشخص گردیده، قرار می دهد. دولت افغانستان تلاش می نماید که نشان دهد:

- چه چیزی در واقعیت توسط این وجوه فراهم می شود؛
- آیا مصارف دولت با اهداف استراتیژیک که در چارچوب نتایج استراتیژی انکشاف ملی افغانستان تعیین گردیده، مطابقت دارد یا خیر.

یکی از راه های که این کار را میتوان به شکل تئوریک انجام داد اینست که نتایج کمی و کیفی که قرار است از طریق اقلام مصرف بودجه بدست آید، با آنها سنجیده شود .هرچند، احتمال زیاد وجود دارد که اینگونه روش ناسازگاری های زیادی را بین وزارت ها / واحد های بودجوی بوجود بیاورد، و هنوز هم مشکل ادغام بودجه عادی و انکشافی و تطابق مصارف را با نیازمندی های استراتیژی انکشاف ملی افغانستان، حل نخواهد نمود. بنابرین، اگر لازم است به این سوالات بطور موثر جواب داده شود، وزارت های ذیربط و واحد های بودجوی باید با روند بودجه سازی به شیوه متفاوتی برخورد نمایند. وزارت ها معلومات را باید طوری ارائه کنند که پلان های مصرفی را به شکل عینی، ساختارمند و سازگار با اهداف پالیسی پیوند دهد، تا پالیسی سازان و تصمیم گیرنده گان بتوانند روی این موضوع تمرکز کنند که دولت با مصرف این وجوه چه چیز را بدست خواهد آورد . بودجه سازی به اساس برنامه یک رویکرد آزموده شده برای برآوردن این نیازمندی بوده و دولت به دلیل مزایای که بودجه سازی براساس برنامه در آینده در پی خواهد داشت، در تغییر روند بودجه عنعنوی به بودجه سازی به اساس برنامه اقدام نمود .

بودجه سازی به اساس برنامه یک پروسه کاری است که ذریعه ی آن فعالیت های حکومت در داخل برنامه ها تنظیم می گردد(فعالیت ها و خدماتی که دارای اهداف مشابه یا مرتبط می باشند.) بودجه سازی به اساس برنامه تابع یک ساختار متمایز بوده و در چهار شیوه اساسی از بودجه سازی سنتی متفاوت می باشد.

- بودجه بر اساس برنامه های عملیاتی فردی نهاد بودجه(تعلیمات ابتدایی، جلو گیری از امراض، حفظ و مراقبت سرک ها)ترتیب می گردد نه بر اساس نیازمندی های کلی مصرفی؛

- پروسه بودجه سازی تخمین مصارف خدماتی را با معلوماتی مدغم میسازد که مصارف پیشنهاد شده را توجیه و توضیح میدهد؛
- ارقام بودجه با تشریح اهداف، مقاصد و دستاورد های مورد انتظار این برنامه در جریان دوره بودجه(و پس از آن در صورتیکه مربوط باشد)همراه می باشد؛
- بودجه حاوی ضوابطی می باشد که در مقایسه با آن اجراآت در عرضه نتایج کمی و کیفی

بررسی می گردند این پروسه اکثرا به نام سنجش اجراآت یاد می گردد.

هدف کلی بودجه سازی به اساس برنامه برای وزارت ها و واحد های بودجوی اینست که آنها نشان دهند که مصرف بودجه آنها با اهداف و مقاصد وزارت/واحد بودجوی خودشان و از طریق آن با چارچوب نتایج استراتیژی انکشاف ملی افغانستان مطابقت دارد .علاوه بر این، از طریق بودجه سازی به اساس برنامه، وزارت ها و واحد های بودجوی در موقفی قرار می گیرند. که میتوانند استراتیژی های بدیل برای دستیابی به هر هدف را توسط تعیین هزینه و مفاد شیوه های متناوب احتمالی برای دستیابی به آنها تشخیص دهند.

۷,۲ تاریخچه بودجه سازی به اساس برنامه در فغانستان و جهان

مفهوم و مفکوره بودجه سازی به اساس برنامه برای نخستین بار در بخش خصوصی انکشاف داده شد و توسط کمپنی های که خواستار بدست آوردن منفعت و سود بودند معرفی گردیده، که می خواستند مصارف خویش را با نتایج که آنها از طریق انجام فعالیت ها خواهان حصول شان بودند، پیوند داده و موثریت و مفیدیت سرمایه گذاری های شان را بررسی و ارزیابی کنند. در بخش دولتی بودجه به اساس برنامه برای اولین بار در وزارت دفاع ایالات متحده امریکا در سال های ۱۹۶۰ مورد تطبیق قرار گرفت .امروز شکل برنامه یی بودجه یکی از نیازمندی ها و پیش شرط های بودجه دفاعی تمام کشور های عضو پیمان اتلانتیک شمالی یا ناتو در جهان میباشد. در اواخر سال های ۱۹۸۰ و اوایل سال های ۱۹۹۰ ، عین مفهوم در بودجه های حکومتی بسیاری از کشور های عضو سازمان همکاری و انکشاف اقتصادی، و همچنان شماری از کشورهای رو به انکشاف سراسر جهان معرفی و مورد استفاده قرار گرفته است .شماری از کشورهای که از همه بیشتر، بودجه به اساس برنامه را بصورت موفقانه تطبیق نموده، عبارت اند از کشورهای ایالات متحده امریکا، آسترالیا، کانادا، نیوزیلاند، برتانیه، هالند، فرانسه، جاپان، سویدن، و فنلاند و همچنان کشور های کمتر انکشاف یافته مانند بولویا، بوسنیا و هرزاگوینیا، کمبودیا، گانا، کوریا،

منگولیا، تانزانیا و یوگندا میباشد . ولی، در بسیاری از این کشورها بودجه به اساس برنامه تحت نام ها و عناوین مختلف از قبیل "بودجه سازی به اساس نتایج کمی و کیفی"، "بودجه سازی مبتنی بر فعالیت ها"، " بودجه سازی مبتنی بر نتایج "و یا " بودجه سازی مبتنی بر کارکرد "مورد تطبیق قرار گرفته است .ولی بدون در نظر داشت نام، مفهوم اساسی برای همه این اشکال بودجه یکی بوده است.

در سال ۱۳۸۵ ، دولت جمهوری اسلامی افغانستان بودجه سازی به اساس برنامه را معرفی کرد تا اهداف استراتیژیک و اولویت های پالیسی خود را با بودجه سالانه مرتبط ساخته و بودجه عادی و انکشافی وزارت ها را مدغم سازد.

در ابتدا، بودجه سازی به اساس برنامه به ۳ وزارت آزمایشی(وزارت معارف، وزارت صحت عامه و وزارت احیا و انکشاف دهات)برای تهیه بودجه سال ۱۳۸٦ معرفی شد. برای سال ۱۳۸۷ ، تهیه بودجه به اساس برنامه به ٤ وزارت آزمایشی دیگر(وزارت زراعت، وزارت انرژی و آب، وزارت فواید عامه و وزارت مالیه) نیز گسترش یافت .پس از دریافت نظریات مثبت، پروسه آزمایشی بودجه سازی به اساس برنامه به ۸ وزارت ذیربط و واحد بودجوی دیگر(وزارت تجارت، وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی، وزارت دفاع، وزارت تحصیلات عالی، وزارت کار و امور اجتماعی، شهدا و معلولین، وزارت ترانسپورت، وزارت امور شهرسازی و ریاست مستقل ارگان های محل) برای تهیه بودجه ۱۳۸۸و ٤ وزارت ذیربط / واحد بودجوی(وزارت اقتصاد، وزارت امور زنان، دفتر رییس جمهور و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی) برای تهیه بودجه ۱۳۸۹ نیز معرفی گردید .در جریان سال ۱۳۸۹ بودجه سازی به اساس برنامه به بقیه ۳۵ واحد بودجوی برای تهیه بودجه سال ۱۳۹۰ معرفی گردید.

تمام ٥٤ واحد بودجوی پیشنهاد بودجه ۱۳۹۰ خود را به اساس برنامه تهیه کردند .این پیشنهادات به وزارت مالیه ارسال گردید و مبنایی را برای جلسات استماعیه بودجه ایجاد کرد .تمام واحد های بودجوی پریزنتیش های بودجه به اساس برنامه خویش را در جریان جلسات استماعیه سال۱۳۹۰ ارایه کردند .یک گزارش مختصر همراه با جدول های بودجه به اساس برنامه آنها منحیث معلومات تکمیل کننده در چارچوب شرح بودجه ملی ۱۳۹۰ ارایه گردید.

همچنان وزارت مالیه یک جدول حسابات جدید را تطبیق کرد که ساختار کد گذاری جهت پیگیری مصارف به اساس برنامه را اصلاح میکند .معرفی بودجه به اساس برنامه به تمام وزارت های ذیربط و

واحدهای بودجوی برای تهیه بودجه سال ۱۳۹۰ ، زمینه ارایه پیشنهاد واحد بودجه توسط وزارت های ذیربط و واحد های بودجوی را برای سال ۱۳۹۰ در فارمت برنامه فراهم ساخته و یک شیوه متمرکز بر پالیسی را برای تصمیم گیری توسط کمیته بودجه به میان آورد .این امر سبب اجراآت خوب در عرضه خدمات برای پروسه مصرف بودجه می گردد (۱۲:۷).

۷,۳ مشکلات بودجه عنعنوی

چون حکومت افغانستان در ظرف چند سال گذشته، روی انکشاف دیدگاه ها و اهداف پیشرفت کشور کار کرده است و سند جامع را که عبارت از استراتیژی انکشاف ملی افغانستان است تهیه نموده و چون این ساختار موجود بودجه یعنی بودجه عنعنوی بنابر بعضی مشکلات چون عدم موجودیت ارتباط و پیوند میان اهداف و اولویت های کشور و بودجه، ترتیب جداگانه بودجه عادی و انکشافی و نبود شفافیت در تخصیص بودجه که ذیلاً به تفصیل تشریح گردیده به تطبیق واضح این استراتیژی کمک نمی نمود، ریفورم فعلی یعنی بودجه به اساس برنامه پیشنهاد و در واحد های بودجوی مورد تطبیق قرار گرفت.

۷,۳,۱ عدم موجودیت ارتباط و پیوند میان اهداف و اولویت های کشور و بودجه

استفاده دقیق و جدی از کودهای اداری و طبقه بندی اقتصادی فقط مصارف مربوط به معاشات، اجناس و خدمات و دارایی ها را نشان میدهد. این ها فقط " مقدار منابع بودجوی " تلقی گردیده و نتایج نهایی مصرف این منابع مالی یعنی نتایج کمی، کیفی و تغییرات در جامعه را نشان نمیدهد (و یا به الفاظ دیگر سهم برنامه ها در بدست آوردن اهداف و اولویت های استراتیژی انکشاف ملی افغانستان واضح نگردیده است و یا تفکیک نمیگردد.)

۷,۳,۲ ترتیب بودجه عادی و انکشافی

در حال حاضر وزارت ها دارای دو بودجه جداگانه که در مورد هر کدام آنها بصورت جداگانه گزارش میدهند، یکی بودجه عادی یا آنعده از مصارفی است که از طریق بودجه ملی پرداخته میشود، و بودجه انکشافی یا آن مصارفی است که توسط کشور ها/موسسات مختلف کمک دهنده تمویل میگردد .در حالی که هر کدام از این بودجه ها دارای مصارف مشابه است که به انجام فعالیت های مشابه کمک نموده ولی میان این دو ساختار بودجه انسجام و هم آهنگی وجود ندارد.

این شیوه بودجه سازی توانایی وزارت ها را محدود ساخته و به آنها اجازه نمی دهد تا اثرات مجموعی مصارف شان را معلوم نمایند، چون معمولاً اثرات مصارف مربوط به حفظ و مراقبت و یا بصورت عموم

مصارف عادی پروژه های انکشافی و سرمایه گذاری در نظر گرفته نشده است. و هیچ کس نمی داند هزینه مکمل یک برنامه مشخص و یا خدماتی را که وزارت مربوطه به مردم عرضه می نماید، چقدر میباشد در حالیکه ضرورت است تا راه های جدید را به منظور رسیدن به اهداف دولت جستجو نمود و یا پلان گذاری دقیق نمود برای ضرورت منابع آینده که این بیشتر متکی به بودجه خارجی است گرچه مقدار دقیق آن معلوم نیست ولی در قسمت بدست آوردن نتایج کمی کمک میکند.

۷,۳,۳ نبود شفافیت در تخصیص بودجه

در گذشته، مصارف وزارت ها مطابق به کودهای طبقه بندی اقتصادی تقسیم بندی میشد در حالی که این کار برای نشان دادن هدف مصارف موثر است، ولی در مورد این که چرا این مصارف صورت گرفته است این طبقه بندی هیچ معلوماتی را بدسترس قرار نمی دهد. این معلومات مهم و اساسی است که در سندی که باید نشان دهد چگونه وزارت ها به اهداف استراتیژی انکشاف ملی افغانستان نایل خواهند شد، وجود ندارد .این شفافیت در قسمت بدست آوردن تفاهم و حمایت پارلمان و مردم ضرورت است .بر علاوه سیستم بودجه سازی به اساس کتگوری های اقتصادی چارچوب موقتی بودجه را برای یک سال به میان میآورد ولی در قسمت ثبات بودجه برای پلان گذاری برنامه ها و تطبیق آن کمک نمیکند و همچنان به مقامات ذیصلاح در مورد تطبیق بودجه در سال های بعدی کمک نمیکند.

۷,٤ مزایای بودجه به اساس برنامه و مقایسه آن با بودجه عنعنوی

مزایای که بودجه به اساس برنامه دارد و به حکومت امکان میدهد تا منابع مالی موجود را به نحو موثر و کارا اداره و مصرف نماید و به سبب آن مورد تطبیق قرار گیرد قرار ذیل میباشد:

۷,٤,۱ ارتباط و پیوند واضح و قوی میان اهداف و اولویت های وزارت ها را ایجاد مینماید.

به وزارت ها امکان میدهد تا خدمات جدید را که به حصول نتایج مورد نظر استراتیژی انکشاف ملی افغانستان و استراتیژی وزارت ها باشد عرضه نمایند.

۷,٤,۲ این شیوه بودجه های مختلف را باهم یکجا و توحید میسازد.

تصویر کلی و جامع از تمام مصارف مربوط به خدمات بخصوصی را که بدون در نظر داشت تمویل آنها از طریق بودجه عادی و یا بودجه انکشافی توسط وزارت مربوطه صورت میگیرد، بدسترس قرار میدهد.

۷,٤,۳ پروسه تصمیم گیری مربوط به تخصیص بودجه را بطور موثر امکان پذیر میسازد

این کار به حکومت کمک مینماید تا منابع مالی خویش را جهت حصول اهداف مهمتر و دارای اولویت استراتیژیک (پلان گذاری بودجه) هر چه موث تر تخصیص داده، و از طریق تهیه معلومات بیشتر که به اساس آن حکومت بتواند به ارتباط این که در کجا از منابع بودجوی کم استفاده شود، تصمیم اتخاذ نماید.

۷,٤,٤ اداره منابع مالی را در داخل وزارت ها تقویت می نماید

به واحدهای بودجوی کمک می نماید تا مدیران و کارمندان مربوطه در برابر حصول نتایج کمی و خدماتی که آنها به مردم عرضه میکنند خود را مسؤل و حسابده تلقی نمایند.

۷,٤,٥ پروسه شفاف تر تصویب بودجه

برای مردم عام کمک میکند که بودجه دولت را به آسانی درک کنند و معلومات را طور ارایه میدارد که قوه فهم عامه را بلند ببرد این کار به پارلمان و مردم در مورد انواع خدماتی که توسط حکومت به مردم عرضه میشود، کارکرد در زمینه عرضه این خدمات، هزینه عرضه این خدمات، و معلوم نمودن و بررسی این موضوع که آیا این خدمات بهترین راه تامین به نیازمندی های مردم میباشد یا خیر معلومات بیشتری فراهم میکند در این صورت بودجه شفافتر خواهد بود .هرگاه مردم اوراق بودجه را درک ننمایند و اوراق بودجه به کلمات مغلق و تخنیکی خانه پوری گردیده باشد پس بودجه شفاف نیست.

۷,٤,٦ وجوه مالی بیشتری را از بودجه خارجی به سوی بودجه اصلی حکومت جلب میکند

معلومات بیشتری را در مورد اهداف و نتایج مورد نظر تخصیص بودجه، و همچنان ارتباط آن با اولویتهای کشور بدسترس قرار میدهد.. باید اعتماد دون ها در قسمت این که حکومت افغانستان دارای صلاحیت کاری میباشد و میتوان که این کمک ها را از طریق وزارت مالیه به مصرف رساند جلب نمود.

۷,٥ شرایط لازمه قبل از تطبیق بودجه به اساس برنامه

بودجه به اساس برنامه یک بخش از سیستم ادغام شده پلانگذاری، بودجه سازی و اجرای بودجه میباشد. همچنان میتوان این سیستم را بصورت تدریجی با درک کلی مزایای بودجه سازی به اساس برنامه و با در نظرداشت تمام اجزای آن بصورت همآهنگ تطبیق نمود. آن اجزا عبارتند از:

- استراتیژی ملی متداول، متمرکز و نسبتاً مفصل که از حمایت وسیع برخوردار است. (استراتیژی انکشاف ملی افغانستان)

- استراتیژی وزارت که چگونگی سهم برنامه های وزارت را در جهت حصول اهداف ملی توضیح میدارد.
- چارچوب میان مدت بودجوی جهت ارزیابی منابع و تخصیص این منابع به سکتورها و یا وزارت ها به منظور حصول اهداف دارای بلندترین اولویت استراتیژی ملی.
- پروسه بودجه به اساس برنامه ، پروسه که منابع را برای برنامه ها، برنامه های فرعی و فعالیت های که دارای بلندترین اولویت بوده، اختصاص داده و شاخص های اجرائیوی را که بوسیله آن میتوان بطرف برنامه مشخص پیشرفت نمود و اهداف مالی را محاسبه نمود، میباشد.
- سیستم محاسبه و یا جدول حسابات که میتوان بوسیله آن تخصیصات بودجه و مصارف را بصورت سیستماتیک ثبت و گزارش آنرا به یک شیوه موثر برای مقامات دولت و مدیران برنامه ها ارائه نمود.
- سیستم اداره مالی خودکار (Automated) که میتوان بوسیله آن مقادیر زیاد معلومات را به صورت مؤثر تنظیم نمود(.افمس)
- سیستم کنترول و تفتیش داخلی که از تخصیص منابع برای اهداف یا مقاصد تعین شده و مصرف آن بصورت مؤثر اطمینان میدهد.

۷,۵,۱ پلان استراتیژیک وزارت

عبارت از یک پلان است که دیدگاه، اهداف، مقاصد، مجموع فعالیت ها و نتایج متوقعه را در یک مدت معین، معمولاً برای مدت ۵ و یا ۱۰ سال ارائه میدارد. پلانگذاری استراتیژیک عبارت از پروسه است که بوسیله آن پلان ها انکشاف میآبند. بعضی اوقات این پلان را به نام پلان کاری یا (Business Plan) یاد نموده که این اسناد اکثراً منحیث دلایل موجه ادارات جهت درخواست به بودجه مورد استفاده قرار میگیرند.

در افغانستان هدف اساسی پلان استراتیژیک عبارت از توضیح چگونگی مطابقت برنامه های وزارت با استراتیژی انکشاف ملی جمهوری اسلامی افغانستان(استراتیژی انکشاف ملی افغانستان)میباشد.

۷,۵,۲ پلان گذاری میان مدت

پلان میان مدت معمولاً عبارت از بودجه سال جاری به اضافه بودجه ۵ ـ ۲ سال آینده میباشد. پلان میان مدت برای تصمیم گیرندگان بودجه دیدگاه بهتری در قسمت مفاهیم مالی جهت اتخاذ تصامیم برای سال

بعدی ارائه میدارد. تصامیم بودجه روی مصارف در آینده تاثیر میکند. عنصر عمده بودجه سازی میان مدت و بخش اساسی بودجه سازی به اساس برنامه که در بسیاری از کشور ها موفقیت آمیز بوده است عبارت از چارچوب میان مدت مصارف میباشد.

۷,۵,۳ انواع شاخص های اجرائیوی

چهار نوع شاخص های اجرائیوی موجود میباشد، که عبارتند از:

۱. شاخص های مصارف طور مثال عبارت از پول (وجوه یا منابع بودجه) و یا مردم (کارمندان و یا کارکنان دولت) که به کار انداخته میشود، میباشد، و در افغانستان منحیث کود ۲۱ ، ۲۲ و۲۵ شناسائی میگردد.

۲. شاخص های نتایج کمی (که بعضی اوقات بنام شاخص های حجم کار نیز یاد میشود) مقدار کار پلان شده اداره دولت را مشخص میسازد. مثلا اهداف حجم کاری را که چه تعداد اطفال شامل مکاتب خواهند شد و یا چند کیلومتر سرک احداث گردیده، ارائه میدارد. این شاخص ها همچنان میتواند در قسمت تمرکز روی این موضوع که توقع افراد از تکمیل این برنامه چه میباشد، کمک کند.

۳. شاخص های کارآئی (مثمر) عبارت از ترکیب شاخص های نتایج کمی و شاخص های مصرفی میباشد. شاخص های مثمر عبارت از هزینه هر شاگرد به مکتب و هر کیلو متر سرک بوده، که درقسمت ارزیابی اینکه آیا ارائه این خدمات اقتصادی بوده، کمک مینماید. شاخص های مثمر شاخص های بهتری میباشد، چرا که چگونگی انجام وظایف بهتر دولت را توضیح میدارد.

٤. شاخص های مؤثریت (بعضی اوقات بنام شاخص های نتایج یا نتایج کیفی نیز یاد میشوند) در این شاخص سعی بعمل آمده تا تاثیر فعالیت های دولت در کشور توضیح گردد. در شاخص های مؤثریت سعی شده تا این موضوع را که چه مقدار اهداف استراتیژیک دولت برآورده گردیده و آیا برنامه ها در جهت حصول اهداف پیش میرود، بیان میگردد (۲٤:۵).

۷,٦ ساختار و ترکیب اسناد مربوط به بودجه به اساس برنامه

هدف از تهیه اسناد مربوط به بودجه به اساس برنامه برای واحدهای بودجوی در اینست تا که بتوانند بودجه های مربوطه شانرا در شکل برنامه به ارتباط منابع اختصاص یافته به هر برنامه و نتایجی که از مصرف این منابع باید حاصل شود، ارائه نمایند. بودجه سازی به اساس برنامه به وزارت ها، حکومت،

پارلمان و مردم امکان آنرا فراهم میسازد تا کارکرد برنامه ها را از نظر منفعت که در جامعه ببار میآورند و آیا این که این برنامه ها " ارزش مصرف پول "را دارد و یا خیر، سنجش و ارزیابی نمایند.

۷,٦,۱ شکل سند مربوط به بودجه به اساس برنامه

اساساً، سند مربوط به بودجه به اساس برنامه از دو بخش عمده تشکیل گردیده است:

- توجیه تشریحی یا غیر مالی: برنامه های حکومت و خدماتی که از اثر تطبیق آن به مردم عرضه میگردد. در بخش های ۱ ، ۲ و ۳ در بخش توضیحات در ذیل ارائه شده است.

توجیه مالی: برنامه ها و خدمات حکومت در بخش ٤ توضیح گردیده است.

ساختار بودجه به اساس برنامه در چهار سطح تعریف شده است.

۱.ساختار برنامه: وزارت ← برنامه ها ← برنامه های فرعی ← فعالیت ها

۲.اهداف: اهداف استراتیژیک ← اهداف برنامه ← اهداف عملیاتی

۳.شاخص های اجرائیوی: نتایج کیفی ← نتایج کمی

٤.مصارف: خلاصه مصارف ← خلاصه مصارف و مصارف اقلام استهلاکی

در اسناد مربوط به بودجه به اساس برنامه، عناصر و بخش های ذیل جاسازی میگردد.

۷,٦,۲ عناصر سند مربوط به بودجه به اساس برنامه

اسناد مربوطه به بودجه به اساس برنامه که غرض پاسخ دادن به سوالات ذیل به عنوان بخشهای سازنده و تشکیل دهنده بودجه سازی به اساس برنامه مورد استفاده قرار میگیرد، طراحی شده است.

جدول ۱,۸: عناصر سند بودجه

سوال	**بخش ها یا عناصر بودجه به اساس برنامه به عنوان پاسخ**
هدف از موجودیت سازمان یا اداره شما چیست؟	هدف (اهداف) استراتیژیک (معمولا در پلان استراتیژیک وزارت موجود میباشد)، واحد بودجوی مورد نظر کدام کار هایی را میخواهد در درازمدت به نفع کشور انجام دهد؟
سازمان یا اداره به هدف رسیدن به کدام نتایج فعالیت مینماید؟	برنامه ها و هدف(اهداف) برنامه بیان نتایج کیفی مشخص و یا خدمات و منفعت های که وزارت ها مطابق به پلان استراتیژی وزارت خود عرضه میدارند.
مسئولیت حصول نتایج از تطبیق برنامه بدوش کدام شخص	مدیر برنامه مسئول اداره کارمندان، مصارف و حصول نتایج

میباشد؟	در چوکات برنامه مورد نظر را دارد.
به هدف رسیدن به نتایج مطلوب سازمان یا اداره شما کدام کار هایی را انجام میدهد؟	برنامه های فرعی و اهداف کاری یا مربوط به فعالیت ها عرصه های مربوط به اولویت های پالیسی و اهداف مرتبط با اولویت های پالیسی که مطابق به پلان های کاری خود وزارت چی کار ها را انجام میدهند و چه خدمات را عرضه مینمایند . (خدمات یا تولیدات)
به کدام طریق نتایج کارهایی را که شما انجام میدهید، ارزیابی می نمایید؟	ارزیابی کارکرد و اهداف مربوط به کارکرد- نتایج متوقعه و مورد نظر از فعالیت های واحد بودجوی.
هزینه انجام این کار ها چقدر میباشد؟	منابع مورد نیاز برای رسیدن به اهداف کاری یا میان مدت شامل وجوه مالی مربوط به بودجه های عادی و انکشافی و وجوه خارجی میباشد.

تعریف مشخص و مفصل هر یکی از عناصر متشکله قرار ذیل است.

هدف استراتیژیک

هدف استراتیژیک عبارت از بیان مختصر هدف اساسی یک وزارت و برنامه های آن میباشد (هدف موجودیت وزارت /اداره).

- باید مختصر و عام فهم باشد (یعنی مردم را کمک نماید تا بدانند که چه توقعاتی را میتوانند از یک وزارت داشته باشند).
- باید منعکس کننده تلاش دایمی یک وزارت/اداره باشد (عرضه خدمات یک وزارت باید در آینده ادامه یابد).
- مستفید شوندگان از خدمات وزارت تشخیص گردند (کی ها از خدمات وزارت بهره مند میگردند : مردم یا سایر نهادهای دولتی).
- با اولویت های دولت سازگار باشد.
- هدف استراتیژیک روی فعالیت های وزارت طوری تمرکز نماید که اهداف استراتیژی انکشاف ملی افغانستان تحقق یابد.
- حصول اطمینان از عرضه خدمات وزارت به مردم مطابق به خواسته های دولت.
- به اندازه کافی باید جامع باشد تا تمام بخش های عرضه خدمات وزارت (برنامه ها) را احتواء

نموده بتواند.

- فقط باید بالای آن ساحات از خدمات متمرکز باشد که وزارت آنها را عرضه میدارد.

هدف برنامه

عبارت از اهداف کاری طویل المدت یک اداره را تشکیل میدهد (این هدف عبارت از دیدگاه آینده و یا حال است که وزارت میخواهد از طریق تطبیق برنامه آنرا تحقق بخشد).

مشخصات**:** جامع، بدون موعد زمانی، دوامدار، اکثر اوقات تحقق نمی یابد.

برنامه: عبارت از یک گروپ مرتبط عرضه خدمات است که اهداف و پالیسی مشترک را تعقیب مینمایند (۱۸:۷).

هدف کاری یا میان مدت

هر هدف برنامه به مجموعه از اهداف کاری یا میان مدت تقسیمات شده است که توسط یک برنامه فرعی نشان داده میشود. اهداف کاری باید ارتباط میان برنامه و برنامه فرعی را ایجاد نماید اهداف کاری عبارت از اهداف میان مدتی است که با اولویت های پالیسی حکومت (وزارت) ارتباط دارد. این اهداف نشان میدهد که واحد بودجوی مورد نظر کدام کارهایی را میخواهد در آینده نزدیک انجام دهد، و از همین جهت باید نشان دهنده ارقام کمی فعالیت هایی باشد که در میان مدت بصورت واقعی قابل حصول بوده باشد. اهداف کاری یا اهداف میان مدت معمولا اهداف مربوط به اولویت های پالیسی حکومت را در میان مدت منعکس میسازد و نشان میدهد که چرا یک برنامه ضرورت به تمویل دارد.

برنامه های فرعی

برنامه فرعی میتواند به عنوان تمام فعالیت های (به شمول فعالیت های جاری و عادی و بودجه های انکشافی) تحت عین هدف کاری یا پالیسی دارای اولویت تعریف شود. در جمله ساده میتوان گفت که برنامه های فرعی باید بر اساس اهداف و اولویت های پالیسی داخل واحد بودجوی مورد نظر ایجاد و طرح ریزی شوند. هم چنان، برنامه فرعی میتواند به عنوان گروپی از فعالیت های که با سطح پایین ساختار تشکیلاتی اداره، داخل وزارت منطبق میباشد، معرفی گردد.

فعالیت ها عبارت از کارهایی است که توسط واحد بودجوی در چوکات یک برنامه فرعی مورد تطبیق قرار میگیرد. فعالیت ها میتواند مربوط به کارها یا فعالیت های جاری بوده و هم میتواند شامل پروژه انکشافی باشد. فعالیت ها مانند بلاک های اساسی یک تعمیر هستند که از آن برنامه تعمیر میگردد. در این

قسمت فعالیت ها منحیث مرتبط دهنده بین برنامه و بودجه عنعنوی بکار گرفته میشود (بودجه عادی و پروژه های انکشافی) طوریکه توسط پارلمان پذیرفته میشود.

نتایج یا تغییرات کیفی

نتایج یا تغییرات کیفی در سطح برنامه سنجش و ارزیابی میشود. برای هر برنامه به داخل واحد بودجوی، نتایج یا تغییرات مشخص باید انکشاف داده شود. نتیجه یا تغییر کیفی اثراتی را مشخص و ارزیابی میسازد که برنامه مشخص روی جامعه میتواند داشته باشد، و یا منفعتی است که واحد بودجوی از طریق برنامه هایش برای جامعه ببار میآورد. معیار مربوط به نتایج یا تغییرات کیفی
به سوالات ذیل پاسخ میدهد:

- از عرضه این خدمات به مردم چه چیزی را بدست آوردیم؟
- شهروندان جامعه چگونه از این خدمات مستفید شدند؟
- هر هدف برنامه میتواند دارای یک و یا بیشتر پیامد کاری/نتایج کیفی باشد.
- پیامد کاری/نتایج کیفی توضیح مینماید که برنامه تا چه حدود به مشکلات مورد نظر رسیدگی مینماید.
- پیامد کاری/نتایج کیفی فواید حاصله از کار وزارت را که از طریق تطبیق یک برنامه بدست میآید، ارائه مینماید.
- میزان نتایج و یا مقدار فواید حاصله را نشان میدهد.

اصول و رهنمود برای پیامد کاری /نتیجه کیفی

- قابل اندازه گیری باشد.
- مشخص باشد.
- قابل مقایسه و سازگار با یک مدت زمان باشد.
- در صورت امکان، با سایر کشورها نیز قابل مقایسه باشد.
- مستفید شونده گان مشخص گردند.
- تعداد نتایج کیفی در حد اقل باشد.
- باید در تحقق اهداف استراتیژیک وزارت کمک نماید.
- جمع آوری اطلاعات باید از نقطه نظر مصارف امکان پذیر باشد.

بازدهی ها یا نتایج کمی

نتایج کمی در سطح برنامه فرعی یا حتی در سطح فعالیت مورد سنجش و ارزیابی قرار میگیرند. در سطح برنامه فرعی، بودجه سازی به اساس برنامه با نتایج مستقیم خدمات بیشتر رابطه دارد. اساساْ، نتایج کمی نتایج مستقیم واحد بودجوی را مورد سنجش و ارزیابی قرار میدهند. این نتایج حجم کارهایی را مورد سنجش و ارزیابی قرار میدهد که توسط واحد بودجوی انجام شده است. معیار های مربوط به نتایج کمی به سوالات ذیل پاسخ میدهد:

- چه کار عملی صورت گرفته است؟
- چه نوع خدمات به مردم عرضه شده است؟

فعالیتها

عبارت از کارهایی است که وزارتخانه های مربوط تحت یک برنامه فرعی آنرا انجام میدهند. پس از آنکه برنامه و برنامه فرعی تعیین گردید، باید فعالیتها مشخص گردند. فعالیت به دو بخش تقسیم شده است:

- ✓ فعالیت بودجه عادی
- ✓ فعالیت بودجه انکشافی /پروژه
- ▪ یک برنامه فرعی فقط میتواند دارای یک فعالیت عادی باشد.
- ▪ یک برنامه فرعی میتواند دارای یک و یا بیشتر پروژه های انکشافی باشد.

۷,۷ ساختار گرافیکی بودجه به اساس برنامه:

۱. وزارت
۲. هدف استراتیژیک
  ۱. برنامه ها
  ۲. هدف برنامه
  ۳. نتایج یا تغییرات کیفی
  ۴. خلاصه هزینه یا مصارف
    ۱. برنامه های فرعی
    ۲. هدف کاری یا میان مدت
    ۳. نتایج کمی

٤ . فشرده مصارف

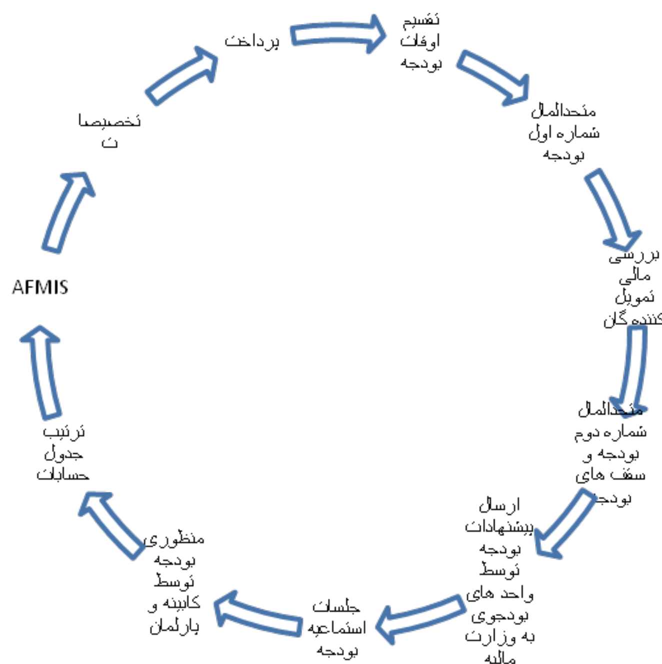
۱. فعالیت ها

۲. مصارف مربوط به اقلام مختلف مصارفاتی

این توضیح گرافیک به این معنی است که هر وزارت دارای مجموعه از برنامه ها میباشد که در آن هر یکی از این برنامه ها به برنامه های فرعی جدا شده و هر برنامه فرعی دارای فعالیت های مختص به خود میباشد. به عین شکل هدف استراتیژیک به اهداف مشخص تر برنامه تقسیمات شده، که بصورت جمعی و در کل به حصول هدف استراتیژیک کمک مینماید، همچنان، هر هدف برنامه دارای اهداف کاری یا کوتاه مدت بوده که بصورت مشخص و در کل به منظور رسیدن به هدف برنامه طراحی شده است (۹:۸).

۷,۸ پروسه ترتیب و ارایه بودجه به اساس برنامه

شکل ۱,۸: پروسه ترتیب و ارائه بودجه به اساس برنامه



۷,۹ عناصر بودجه سازی به اساس برنامه

جدول ذیل یک نظر اجمالی از عناصر شامل در بودجه به اساس برنامه را ارایه میدارد.

جدول ۲,۸: عناصر بودجه سازی

عناصر بودجه سازی	تفصیل
بخش تشریحی	اهداف حکومت چارچوب نتایج سکتوری، وزارتی و استراتیژی انکشاف ملی افغانستان اهداف استراتیژیک وزارتی ارتباط میان کار وزارت خانه/واحد بودجوی و– اهداف استراتیژی انکشاف ملی افغانستان. برنامه و اهداف عملیاتی توضیحات مشخص تر که وزارت چه را میخواهد در دراز مدت (برنامه) و در میان مدت (برنامه فرعی) بدست آورد.
ساختار برنامه	برنامه مجموعه از فعالیت های مرتبط که در رابطه به هدف مشترک در محدوده وزارت خانه صورت میگیرند. برنامه فرعی گروپ از فعالیت ها تحت هدف پالیسی (مانند بخشی از برنامه– بزرگتر) عادی و انکشافی مشابه. برنامه فرعی اساساً فعالیت را که وزارت خانه/واحد بودجوی انجام میدهد، بیان میکند. فعالیت ها کاری را که وزارت خانه ها در محدوده یک برنامه فرعی انجام– میدهند .فعالیت ها میتوانند به دو نوع ذیل ظاهر گردند: فعالیت های عادی، و یا فعالیت های انکشافی
پلان مالی	پلان مالی میان مدت تشخیص مصارف چندین ساله مالی به منظور تعقیب اهداف و مقاصد حکومت، سقف های بودجوی تشخیص منابع موجوده به منظور تعقیب اهداف و مقاصد مذکور پیش بینی های سالانه = مشخص نمودن پلان های مفصل مصرفی وزارت خانه ها و واحد های بودجوی
راپور اجراات	شاخص های اجراآت پیشرفت های نتایج و دستآوردها در پیگیری اهداف و مقاصد مشخص ساختن اینکه چه محصول/بازدهی حاصل گردیده یک شاخص برای هر محصول/بازده محصول/بازدهی مبدأ و اهداف برای سه سال آینده مشخص ساختن ارتباط میان پیآمدهای برنامه و محصولات/بازدهی به منظور حصول اطمینان از اینکه فعالیتهای مورد نظر در جهت نیل به اهداف کلی کمک میکند، بطور مثال کاهش فقر

۷,۱۰ سنجش اجراات

مفهوم نهایی بودجه سازی به اساس برنامه بررسی اجراآت مربوط میباشد. اجراآت حکومت در ابتدا به هر شهروند ارتباط میگیرد زیرا توقع آن وجود دارد که تمام منابع بطور مناسب و مؤثر در فراهم آوری خدمات عامه که به بالاترین سطح آن قابل دسترس باشند، استفاده گردند. وزارت خانه ها و واحدهای بودجوی به نوبه خود مسئولیت دارند تا از اقتصادی بودن برنامه ها و همچنان از دستیابی به اهداف متذکره خویش، اطمینان حاصل نمایند.

در صورت رفع نیازمندی های تمام جوانب، موجودیت بعضی میتودولوژی های که بتواند اساسی را برای ارزیابی سیستماتیک و عینی اجراآت حکومت تشکیل دهد، ضروری پنداشته میشود. هدف اساسی از معرفی بودجه سازی به اساس برنامه در افغانستان ارتباط دهی مصرف با دست آورد های اهداف پالیسی میباشد. بنابرآن در پهلوی ایجاد برنامه ها و برنامه های فرعی، موجودیت شاخص های اجراآت قابل پیمایش و جامع جهت بررسی سطح پیشرفت که در راستای اهداف پالیسی صورت میگیرد، نیز ضروری میباشد.

چهار نوع شاخص های ابتدایی اجراآت موجود است:

- شاخص های منابع: مقدار منابع را که برای فراهم آوری یک خدمت /عرضه یک فعالیت استفاده میگردد، تحت شعار قرار میدهد.
- شاخص های محصول: آنچه را که توسط فعالیت ها در فراهم آوری خدمات اجرا گردیده است، تحت شعار قرار میدهد.
- شاخص های پیآمد یا مثمریت: به دستیابی به خدماتی که در نتیجه تغییرات انکشافی عینی و محسوس پذیر، حاصل میگردد ارتباط میگیرد.
- شاخص های مؤثریت: ارتباط میان سطح استفاده منابع و محصولات بدست آمده را بررسی مینماید.

جدول ۳.۸ : شاخص های اجراآت

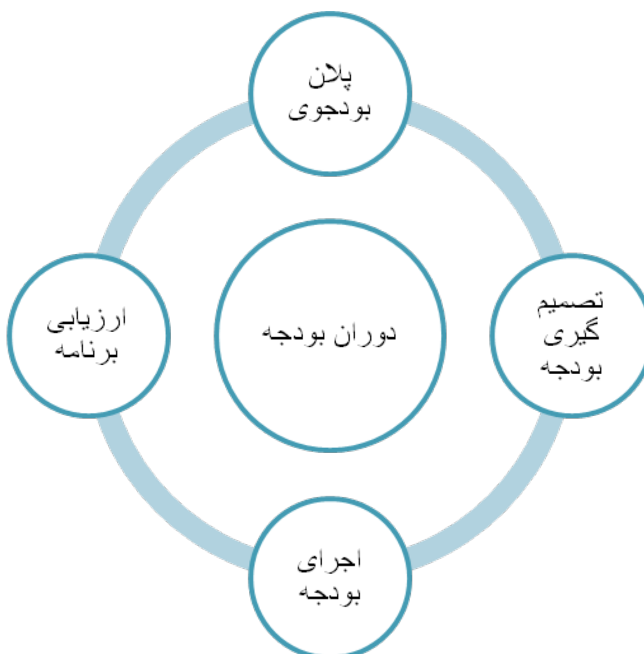
نوع شاخص	شاخص مذکور چه را پیمایش مینماید	مثال
منابع	کمیت منابع بکار رفته	منابع مورد نیاز کارمندان مورد نیاز

		مواد استفاده شده پول مصرف شده
محصول	کمیت خدمت تهیه شده	تعداد معلمین آموزش دیده تعداد صنوف درسی تعداد افرادی که فعالیت نموده اند
پیامد/مثمر ریت	درجه که هدف خدمت در آن برآورده شده است	تغییر فیصدی در سطح استخدام تغییر فیصدی در میزان جرایم تعداد شمولیت در مکاتب
موثریت	مصرف فی واحد محصول	مصرف فی لیتر آب که به یک خانواده عرضه میگردد

۷,۱۱ پروسه تنظیم بودجه

این بخش تقسیم اوقاتی را برای انکشاف دادن بودجه وزارت خانه ها/واحد های بودجوی توضیح مینماید.

شکل ۲,۸: پروسه تنظیم بودجه سالم



شکل فوق نشان دهنده شکل دیاگراماتیک از دوران بودجه که در افغانستان ترتیب میگردد، میباشد .این دیاگرام چهار مرحله عمده را نشان میدهد:

- پلان گذاری بودجه بر اساس چارچوب نتایج استراتیژی انکشاف ملی افغانستان قبل از ترتیب بودجه.
- ترتیب بوجه و تصمیم گیری به تأسی از رهمنود های که توسط وزارت مالیه طرح گردیده است.
- اجرای بودجه تادیه وجوه که در مرحله تصمیم گیری منظور گردیده است.
- ارزیابی اجراآت مقایسه اهداف توضیح شده بودجه ها با دستآوردهای اصلی، که این مقایسه سطح پیشرفت را که در راستای دستیابی به محصولات و پیآمد های پلان شده صورت گرفته است، نشان میدهد. از اینجا مشاهده میگردد که بودجه به اساس برنامه با چارچوب نتایج استراتیژی انکشاف ملی افغانستان آغاز و ختم میگردد.

پرگراف های ذیل اقدامات لازمه را در هر یکی از مراحل دوران بودجه توضیح مینماید.

- وزارت مالیه همه ساله دوران بودجه را با تنظیم نمودن استراتیژی بودجه در پرتو اولویت های استراتیژی انکشاف ملی افغانستان آغازمینماید. بعدا این استراتیژی در سطوح بالاتر حکومتی مورد بحث قرار گرفته و زمانیکه استراتیژی مذکور تصویب گردید، وزارت مالیه تقسیم اوقاتی را که شامل پروسه ترتیب بودجه میباشد صادر نموده و به تمام جوانب ذیدخل، شامل وزارت خانه ها و واحد های بودجوی و ادارات مربوطه توزیع مینماید. همزمان با آن پروسه نهائی سازی پلان میان مدت مالی جهت تشخیص سطوح منابع موجوده برای تادیات در جریان میباشد.
- سپس از وزارت خانه ها و واحد های بودجوی خواسته میشود تا برنامه ها، تشریحات برنامه و شاخص های محصول خویش را در رابطه به خدماتی که مطابق به چارچوب نتایج وزارت مربوطه در استراتیژی انکشاف ملی افغانستان باشند، ترتیب نمایند. این پیشنهادات از طریق متحدالمال های بودجوی بدست میآیند. از وزارت خانه ها میخواهد تا تنها شرح مختصر (مشخصه) پیشنهادهای بودجوی خویش را که بر اساس برنامه و برنامه های فرعی طبقه بندی گردیده باشند به وزارت مالیه ارایه نمایند.

- به اساس پیشنهاد متحدالمال شماره ۱ بودجه وزارت مالیه چارچوب میان مدت بودجه را که در آن اولویتهای بودجوی که قرار است از منابع قابل دسترس تمویل شود ترتیب نموده که به این اساس مسوده سقف بودجه ترتیب میشود.
- متحدالمال شماره ۲ بودجه ارایه مفصل تخمینات بودجه همراه با تشریحات مفصل برنامه ها و برنامه های فرعی وزارت های را که در مرحله امتحانی قرار دارند، تقاضا مینماید. این تخمینات بایست در محدوده سقف بودجوی ترتیب گردند. سقف بودجوی عبارت از حد اعظم مبلغ تخمین شده توسط وزارت مالیه بوده که برای یک واحد بودجوی در آینده تخصیص داده خواهد شد.
- هنگامیکه فعالیت های برنامه فرعی بصورت مکمل توضیح و قیمت گذاری گردید، به وزارت مالیه ارسال گردیده که بعدا در سند بودجه ارایه میگردد. بعد از بازنگری و منظوری رسمی توسط وزارت مالیه و بازنگری قوه مقننه بودجه توسط پارلمان تصویب میگردد. در این مرحله وزارت خانه ها برای اخذ تخصیص بودجه آماده گردیده و داخل مرحله اجرای بودجه میگردند.
- زمانیکه سال مالی آغاز میگردد وزارت خانه ها باید پروسیجر های دولت افغانستان را به منظور مصرف و ثبت مصارف تعقیب نمایند. در هر ربع وزارت خانه ها/واحدهای بودجوی تقاضای تخصیص نموده که آنها را قادر میسازد تا در محدوده بودجه شان برای دسترسی اهداف عادی و انکشافی مصرف نمایند. معلومات در مورد تمام مصارف که صورت میگیرد در قالب فارمت های تعین شده به وزارت مالیه ارسال شده و ثبت سیستم معلومات مالی افغانستان یا افمیس میگردد. در قدم اول کنترول مصارف و مقایسه آن با اقلام مصارفاتی و بودجه و یا مصارف یک برنامه مسئولیت اداره متذکره بوده و وزارت مالیه طرزالعمل های تخصیص را تعقیب نموده تا ادارات اضافه تر از بودجه منظور شده شان مصرف ننمایند.
- هنگامیکه وزات خانه ها و واحد های بودجوی وجوه را به مصرف میرسانند نه تنها مؤثریت مصرف باید نظارت گردد بلکه مصارف را که هر وزارت خانه/واحد بودجوی انجام میدهند دیده شود تا اهداف آن اداره بصورت واقعی برآورده شده است یا خیر؟ بنابر این در اخیر سال مالی مؤثریت مصرف و اجراآت هر وزارت خانه و واحد بودجوی جهت تشخیص دستیابی مثمر به اهداف که آنها در مرحله ترتیب بودجه تعیین نموده بودند نظارت صورت گرفته و همچنان تاثیراتی که مصرف

بالای اهداف، محصولات و پیآمدهای برنامه و استراتیژی انکشاف ملی افغانستان وارد مینماید، نیز نظارت میگردد.

۷,۱۲ تقویم ترتیب بودجه

یکی از بخش های مهم و عمده دوران بودجه همانا ترتیب بودجه میباشد که درین مرحله یک چارچوب کاری را به منظور مدیریت بودجه در تمام دوره مالی آینده، ترتیب مینماید. به منظور سهل سازی و کنترول بودجه، وزارت مالیه تقسیم اوقات ترتیب بودجه را همه ساله منتشر مینماید اما در بودجه سازی بر اساس برنامه ترتیب بودجه اساساً زودتر از سال های قبلی که بودجه عنعنوی مورد استفاده قرار میگرفت، آغاز میگردد .

۷,۱۳ اقدامات وزارت مالیه

وزارت مالیه پروسه ترتیب و نظارت بودجه را در تمام مراحل آن حمایت مینماید (همچنان وزارت اقتصاد در بخش بررسی پروژه های انکشافی در این پروسه دخیل است) طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان وزارت مالیه در نظارت از ترتیب بودجه، انسجام بودجه و ارایه آن جهت منظوری به پارلمان مسؤلیت دارد. بنابر این وزارت مالیه در مراحل مختلف ترتیب بودجه تا نهایی سازی آن نقش مرکزی را دارا میباشد.

وزارت مالیه در فعالیت های ذیل دخیل میباشد:

- صدور متحدالمال شماره ۱ بودجه.
- جمع آوری و خلاصه سازی پیشنهادات مربوط به متحدالمال شماره ۱ بودجه.
- طرح و تدوین چارچوب میان مدت بودجه منحیث مسوده شرح بودجه.
- ارسال سقف های بودجوی به ادارات.
- فراهم آوری برنامه های آموزشی در مورد ترتیب بودجه (بودجه بر اساس برنامه) برای وزارت خانه ها و واحد های بودجوی که در پروسه بودجه سازی به اساس برنامه قرار دارند.
- صدور متحدالمال شماره ۲ بودجه.
- تعین سقف های بودجوی در همکاری با وزارت اقتصاد.
- جمع آوری پاسخ های مربوط به متحدالمال شماره ۲ بودجه.
- بحث و گفتگو در مورد پیشنهادات نهایی بودجه با وزارت خانه ها و واحدهای بودجوی.

- انکشاف و تدوین مسوده نهایی بودجه ملی.
- ارایه یک بودجه منسجم (بودجه دولت) به پارلمان.
- مطلع ساختن وزارت خانه ها و واحد های بودجوی از تخصیص اصلی بودجه بعد از تصویب آن توسط پارلمان.

۷,۱۳,۱ متحدالمال شماره ۱ بودجه

متحدالمال شماره ۱ بودجه مراحل لازمی اولیه را در بخش های ذیل ارایه منماید:

- مطابقت دادن طرح بودجه وزارت خانه و واحد بودجوی با استراتیژی انکشاف ملی افغانستان در چارچوب چندین ساله.
- پیشنهاد پروژه ها و محصولاتیکه باید با چارچوب استراتیژی انکشاف ملی افغانستان مطابقت داشته باشند.
- ترتیب تخمینات تقریبی مصارف بودجه عادی و انکشافی.

۷,۱۳,۱,۱ تشخیص اولویت ها

به منظور دستیابی به این اهداف وزارت خانه ها و ادارات بایست اولویت های خویش را برای سه سال آینده مطابق به خواست متحدالمال توسط انکشاف و طرح فعالیت های جدید که شامل بودجه عادی و بودجه انکشافی میباشد به هدف افزایش سطح خدمات وزارت تشخیص نمایند. هرچند در این مرحله تنها ارقام مشخص شده مصارف ضرورت است اما اولویت ها باید به نوبه خویش بطور واضح و دقیق مشخص گردند تا پالیسی ها و مسؤلیت های وزارت ها/واحدهای بودجوی و عناصر قابل اجرای چارچوب استراتیژی انکشاف ملی افغانستان را منعکس سازند. این موضوعات نیز باید بطور واضح و دقیق سنجش گردند زیرا بالآخره در مرحله بعدی این پروسه در برنامه ها و برنامه های فرعی استفاده میگردند.

۷,۱۳,۱,۲ ملاحظه نمودن ارتباط پلان های مصرفی

دومین مکلفیت در این متحدالمال برای وزارت خانه ها، ملاحظه نمودن ارتباط پلان های مصرفی آنها با استراتیژی انکشاف ملی افغانستان و بدست آوردن این اهداف ذریعه بودجه سازی به اساس برنامه میباشد تا کید میگردد که وزارت خانه ها و واحد های بودجوی مکلف نمیباشند تا این اسناد را در این مرحله نهایی سازند بلکه آنها باید از متحدالمال شماره ۱ بودجه به حیث نقطه هدف جهت آغاز بازبینی های لازمه کار های مفصلتر بعدی در دوران ترتیب بودجه استفاده نمایند.

۷,۱۳,۲ متحدالمال شماره ۲ بودجه

جزئیات این متحدالمال ممکن سال به سال تغییر نماید بنابر این استفاده کننده گان باید از آخرین نسخه این رهنمود جهت آشنایی کامل با محتوای آن استفاده نمایند. وزارت خانه های مربوطه و واحد های بودجوی باید به متحدالمال شماره ۲ بودجه پاسخ مفصل تررا نسبت به متحدالمال شماره ۱ بودجه ارایه نمایند. سند متحدالمال شماره ۲ بودجه از وزارت خانه ها و واحد های بودجوی میخواهد تا آنها بودجه های مفصل خویش را در محدوده یک سلسله پارامتر های (مقدار مشخص) که در این سند ذکر گردیده است، ترتیب نمایند. وزارت خانه ها مکلف اند تا تشریحات برنامه و برنامه های فرعی خویش را نهایی نموده و فعالیت های بودجه های عادی و انکشافی خویش را طبقه بندی و اولویت بندی نمایند. قیمت گذاری مفصل فعالیت های مذکور این تشریحات را تقویت میبخشد و این قیمت گذاری عنصر مالی پیشنهاد نهایی بودجه را تشکیل میدهد. برعلاوه وزارت ها ضرورت دارند تا اسناد مفصل هر یک از پروژه های خویش را انکشاف و شامل پیشنهاد بودجه خویش نمایند.

۷,۱۳,۳ سایر اقدامات وزارت مالیه

صدور دو متحدالمال و سقف های بودجه مهمترین اقدامات وزارت مالیه در دوران بودجه میباشد. اگرچه وزارت مالیه سهم بیشتری را در طی مراحل تنظیم بودجه در حین ترتیب، اجرا و مراحل ارزیابی انجام میدهد. چنین اقدامات زمانی رخ میدهد، طور مثال در استماعیه بودجه، در جریان اجرا بودجه از طریق تخصیص و کنترول طرزالعمل ها و در نهایی ساختن متن ها پیآمد های بودجه در اخیر سال مالی. این دخالت ها به جزئیات بودجه مرتبط بوده قسمیکه توسط وزارت ها و واحد های بودجوی تهیه گردیده است و بستگی به طرزالعمل های مدیریت مالی دارد نه به ایجاد زیربنای بودجه.

۷,۱۳,٤ چارچوب میان مدت بودجه و سقف های بودجوی

بعد از تسلیمی پلان های اولویت بندی شده توسط وزارت ها و واحد های بودجوی در پاسخ به متحدالمال شماره ۱ بودجه، وزارت مالیه و وزارت اقتصاد بطور مشترک پیشنهادات بودجوی اولویت بندی شده را بررسی مینمایند. بعداً وزارت مالیه جلساتی را با دونرها برگزار نموده و لست پروژه های تمویل ناشده را پیشکش و حمایت مالی دونرها را برای این پروژه ها جستجو مینماید. همچنان پیشنهاداتی را که توسط وزارت ها و واحدهای بودجوی ترتیب گردیده و از طریق بودجه عادی تمویل میگردند نیز به جزئیات بررسی میگردد.

۷,۱٤ مراحل بودجه به اساس برنامه
به منظور تهیه بودجه به اساس برنامه چندین مرحله موجود است که تمام وزارت ها (واحد های بودجوی) آنها را باید عملی نمایند. این مراحل قرار ذیل تشریح میشود.

۷,۱٤,۱ ایجاد تیم تطبیق کننده بودجه به اساس برنامه در واحد های بودجوی (وزارت های مربوطه)
قدم اول در پروسه طرح و ساختن بودجه به اساس برنامه عبارت از تاسیس تیم تطبیق کننده بودجه به اساس برنامه در چوکات وزارت های مربوطه میباشد. این تیم مسؤلیت تهیه و تطبیق بودجه به اساس برنامه و ادغام بودجه های عادی و انکشافی را بدوش خواهند داشت. این تیم تطبیق کننده متشکل از روسای عمومی، یعنی روسای ادارات پالیسی و پلان، مالی و همچنان مدیر بخش نظارت و ارزیابی و در صورت لزوم مدیر بخش مربوط به منابع بشری و همچنان روسای اداراتی که میتوانند در ساختار مربوط به بودجه به اساس برنامه به سمت مدیران برنامه ها انتخاب شوند و اشخاص ارتباطی استراتیژی انکشاف ملی افغانستان میباشد. اعضای این تیم باید جلسات منظم خویش را برگزار کرده و فعالیت های خویش را از نزدیک با وزارت مالیه بخصوص واحد ادغام و ریفورم بودجه هم آهنگ سازند. این قابل یاد آوری است که باید کارمندان بودجه ای و انکشافی مانند یک تیم در ترتیب بودجه سهیم باشند. تجارب سال ۱۳۸۷ نشان داد که در موفقیت این تیم رهبریت توسط معین بسیار حساس خواهد بود. این تیم باید باهم ملاقات های منظم داشته باشند و در تمام فعالیت های شان وزارت مالیه ریاست بودجه و به خصوص واحدادغام و ریفورم بودجه را در جریان قرار دهند.

۷,۱٤,۲ تعیین هدف استراتیژیک برای واحد بودجوی(وزارت مربوطه)
تیم تطبیق کننده بودجه به اساس برنامه باید در قدم نخست هدف وسیع استراتیژیک واحد بودجوی مربوطه خویش را تعیین نماید. هدف استراتیژیک مشخص میسازد که چرا واحد بودجوی موجود است، و این واحد بودجوی کدام هدف را دنبال میکند. این هدف همچنان مشخص میسازد که این واحد بودجوی در دراز مدت برای منفعت افغانستان چه کارهایی را میخواهد انجام دهد یعنی میخواهد کدام تغییرات مطلوب و مورد نظر را در جامعه بوجود بیاورد. هدف استراتیژیک باید با اولویت های حکومت و استراتیژی های سکتوری مطابقت و سازگاری داشته باشد. در عین زمان، این هدف استراتیژیک باید طور کافی وسیع و همه جانبه بوده تا تمام فعالیت ها و ساحات مسؤلیت واحد بودجوی مربوط را احتوا نماید.

جدول ٤,٨ : مثال های اهداف استراتیژیک

وزارت	هدف استراتیژیک
اداره امور و دارالانشای شورای وزیران	عرضه خدمات تخصصی و با کیفیت به مقام ریاست جمهوری بمنظور ایجاد سهولت های لازم در تعمیل صلاحیت های مندرج مواد ٦٤ و ٧٥ قانون اساسی افغانستان در جهت نیل به حکومتداری خوب و تأمین حاکمیت قانون.
زراعت	حصول اطمینان از افزایش دوامدار تولیدات زراعتی که بتواند نیازمندی های بازارهای داخلی و خارجی را تامین نموده بتواند.

٧,١٤,٣ طرح ساختار اساسی برنامه و تعیین اهداف برنامه مربوطه

بعد از تعریف و تعیین هدف استراتیژیک، قدم بعدی طرح ساختار برنامه و تعیین اهداف برنامه مربوطه میباشد.

١,٣,١٤,٧ اهداف برنامه

هدف استراتیژیک به مجموعهء از اهداف مشخص تر برنامه تقسیمات میشود که بصورت جمعی در نیل به هدف استراتیژیک کمک میرساند. هدف برنامه یکی از چندین مسؤلیت واحد بودجوی را تعریف و تعیین می نماید. هدف برنامه همچنان نشان میدهد که وزارت در آینده چی میخواهد بدست بیآورد و چه منفعت را به جامعه عرضه مینماید. از همین جهت، اهداف مربوط به برنامه بخش های فرعی مشخص تر هدف استراتیژیک محسوب میشود. بصورت طبعی، اهداف مربوط به برنامه باید در عین زمان با اهداف استراتیژیک دراز مدت و اولویت های استراتیژیک انکشاف ملی افغانستان و یا اولویت های استراتیژی های سکتوری مطابقت و هم آهنگی داشته باشند. از طریق رسیدن به هدف برنامه، واحد بودجوی در جهت رسیدن به هدف استراتیژیک شان یک قدم نزدیک تر می شود.

جدول ٥,٨: مثال اهداف برنامه

وزارت	برنامه	هدف برنامه
اداره امور و دارالانشای شورای وزیران	تحلیل و هماهنگی فعالیتهای دولت	تحلیل و هماهنگی پالیسی ها و پیشنهادات وزارتها و ادارات دولتی که بمنظور تائید به مقام ریاست جمهوری و شورای وزیران ارایه میگردد، و همچنان توسعه حکومتداری خوب از طریق ترویج روشهای مدیریتی مدرن و اشاعه و همآهنگی در پالیسی های مربوط بسطح وزارتها و ادارات مستقل .تسهیل/تدویر مجالس شورای عالی وزیران جمهوری اسلامی افغانستان، نظارت از تطبیق فرامین، احکام، مصوبات شورای وزیران و انسجام، وارسی و نظارت از پروژه های بزرگ ملی.
معارف	تعلیمات ابتدایی	ارائه برنامه های وسیع و همه جانبه تعلیمی و آموزشی برای شاگردان مکاتب دولتی که بین سنین ۷ تا ۱۲ قرار دارند

۷,۱٤,۳,۲ . برنامه

عبارت از یک گروپ مرتبط عرضه خدمات است که اهداف و پالیسی مشترک را تعقیب مینمایند، و یا عبارت از ساحات عمده عرضه خدمات یک وزارت / واحد بودجوی میباشد.

جدول ٦,٨ : مثال برنامه های واحد بودجوی

وزارت	برنامه ها
اداره امور و دارالانشای شورای وزیران	تحلیل و هماهنگی فعالیتهای دولت
معارف	تعلیمات ابتدائی تعلیمات ثانوی تعلیمات حرفه یی تربیت و آموزش معلمین

۷,۱٤,٤ تعیین مدیر برای هر برنامه

حسابدهی برای هر برنامه باید دارای مسؤولیت واضح مدیریتی باشد. به این ترتیب، برای هر برنامه یک نفر باید به حیث مدیر تعیین و توظیف گردد. مدیر برنامه شخصی است که مسؤلیت اداره منابع بشری، مصارف و حصول نتایج را در چوکات برنامه بدوش خواهد داشت. یک برنامه فقط میتواند یک مدیر داشته باشد. از همین جهت است که به این مسئله ترجیح داده می شود که ساختار برنامه باید وسیعاً با

ساختار تشکیلاتی و اداری موسسه یا نهاد مطابقت و سازگاری داشته باشد. از همین رو رئیس یک اداره میتواند مدیر برنامه مربوطه در چوکات همان اداره مورد نظر باشد.

۷,۱٤,۵ برای هر برنامه باید گروپ کاری داخلی ایجاد و به کار گماشته شود

تیم تطبیق کننده میتواند گروپ های کاری داخلی را انتخاب نماید که ریاست آنها بدوش مدیر برنامه بوده و کسانیکه با پالیسی های مربوط به برنامه مشخص آشنایی داشته باشند و ترجیحاً کسانی باشند که روی استراتیژی سکتوری استراتیژی انکشاف ملی افغانستان مربوط به همان برنامه کار میکنند، کارمندان بودجه انکشافی که روی همان برنامه کار میکنند، کارمندان بودجه عادی و اشخاص تخنیکی دخیل در برنامه مربوطه عضویت این گروپ های کاری داخلی می داشته باشند. گروپ های کاری داخلی از نظر کاری در انکشاف و تهیه برنامه های فرعی وزارت، فعالیت ها، شاخص های کارکرد و قیمت گذاری و تعیین هزینه برنامه مشخص دخیل و مصروف کار می باشند.

۷,۱٤,٦ طرح و ایجاد برنامه های فرعی در تحت هر برنامه و تعیین اهداف کاری یا میان مدت و ارائه توضیحات در مورد آنها

هر برنامه باید به برنامه های فرعی و کوچک تقسیمات شود. مجموعه از برنامه های فرعی در چوکات یک برنامه باید بصورت جمعی به حصول هدف مشترک برنامه کمک نماید.

برنامه فرعی

برنامه های فرعی باید به عنوان گروپی از فعالیت های باهم مرتبط (بخش های عادی و انکشافی) که دارای عین هدف پالیسی و یا هدف دارای اولویت در چوکات برنامه میباشد، ایجاد گردد. از طرف دیگر، یک برنامه فرعی میتواند با ساختار تشکیلاتی و اداری پایین تر وزارت مربوطه مطابقت داشته باشد.

اهداف کاری

برای هر برنامه فرعی، واحد بودجوی باید معلومات را در دو بخش جداگانه یعنی اهداف مشخص کاری یا میان مدت و تشریح و توضیح برنامه فرعی برای هر برنامه تهیه و بدسترس قرار دهد. اهداف کاری باید ارتباط میان برنامه و برنامه فرعی را ایجاد کند. اهداف کاری یا میان مدت عبارت از اهداف مشخص تر کوتاه مدت و میان مدت بوده که به عنوان قدم هایی در جهت رسیدن به هدف درازمدت برنامه مورد

استفاداه قرار میگیرد. اهداف کاری یا میان مدت اهداف مشخص مربوط به پالیسی حکومت را منعکس ساخته که وزارت چه کار ها را میخواهند در تحت هر برنامه انجام دهند.
اهداف کاری یا میان مدت این موضوع را روشن و واضح میسازد که با منابع موجود در میان مدت کدام کار ها را میتوان انجام داد. در هنگام تعیین اهداف کاری، اولین کار باید نظر اندازی به پلان استراتیژیک وزارت شود.
هدف از بیان هدف کاری یا میان مدت اینست تا وزارت مالیه، حکومت و بالآخره پارلمان را تشویق و ترغیب نماید که چرا برنامه برای تمویل انتخاب میشود.

جدول ۷,۸ : مثال های برنامه فرعی

وزارت	برنامه	برنامه فرعی
اداره امور و دارالانشای شورای وزیران	تحلیل و هماهنگی فعالیتهای دولت	- نظارت و انسجام برنامه های حکومت -تحلیل و هماهنگی پالیسی های دولت -اداری
معارف	تعلیمات ابتدائی	-چارچوب پالیسی(هزینه مرکز وزارت، شامل معاشات کارمندان ملکی ریاست /واحد های تطبیق کننده برنامه های فرعی) - عرضه تعلیمات منظم متوسطه •تاسیس مکاتب جدید •برنامه های خاص برای دختران

یک برنامه معمولاً از چند برنامه فرعی تشکیل گردیده است و یک برنامه نباید بیشتر از (۲-٤) برنامه فرعی داشته باشد .ولی، در بعضی حالات، بخصوص در موسسات کوچک، و یا در سال های نخستین معرفی بودجه به اساس برنامه، یک برنامه میتواند تنها یک برنامه فرعی داشته باشد.
جدول ۸,۸ : مثال های از برنامه در کل و ساختار اهداف مربوطه

ساختاربرنامه	وزارت	برنامه	برنامه فرعی

	اداره امور و دارالانشای شورای وزیران	تحلیل و هماهنگی فعالیتهای دولت	نظارت و انسجام برنامه های حکومت
اهداف مرتبط به آن	هدف استراتیژیک	هدف برنامه	هدف کاری یا میان مدت
	عرضه خدمات تخصصی و با کیفیت به مقام ریاست جمهوری بمنظور ایجاد سهولت های لازم در تعمیل صلاحیت های مندرج مواد ٦٤و ٧٥ قانون اساسی افغانستان در جهت نیل به حکومتداری خوب و تأمین حاکمیت قانون.	تحلیل و هماهنگی پالیسی ها و پیشنهادات وزارتها و ادارات دولتی که بمنظور تائید به مقام ریاست جمهوری و شورای وزیران ارایه میگردد، و همچنان توسعه حکومتداری خوب از طریق ترویج روشهای مدیریتی مدرن و اشاعه و همآهنگی در پالیسی های مربوط بسطح وزارتها و ادارات مستقل. تسهیل/تدویر مجالس شورای عالی وزیران جمهوری اسلامی افغانستان، نظارت از تطبیق فرامین، احکام، مصوبات شورای وزیران و انسجام، وارسی و نظارت پروژه های بزرگ ملی. ارایه خدمات حمایوی مانند خدمات مالی، اداری، تهیه و تدارکات و منابع بشری برای سایر برنامه های اصلی ریاست عمومی اداره امور، دفاتر معاونین رئیس جمهوری و مشاورین مقام ریاست جمهوری بمنظور تطبیق بهتر برنامه ها و تحقق هدف استراتیژیک این اداره.	نظارت از تطبیق فرامین، احکام، مصوبات شورای وزیران و پروژه های عمده اقتصادی و اجتماعی همچنان انسجام و نظارت از پروژه های بزرگ ملی و تسهیل مجالس شورای عالی وزیران جمهوری اسلامی افغانستان.
ساختاربرنامه	**وزارت**	**برنامه**	**برنامه فرعی**
	معارف	تعلیمات ابتدائی	برنامه های خاص برای دختران
اهداف مرتبط به آن	هدف استراتیژیک	هدف برنامه	هدف کاری یا میان مدت
	حصول اطمینان از اینکه شاگردان مکاتب در افغانستان سطح دانش و مهارت های مسلکی خویش	تامین دسترسی مساوی به برنامه های با کیفیت تعلیمی و آموزشی برای اطفال دارای سنین هفت الی دوازده سال	بلند بردن میزان ثبت نام دختران در مکاتب ابتدائی ۵۰% الی سال ۱۳۹٦

		را بلند برده تا بتوانند استعدادهای شان را رشد داده و ازین طریق به جامعه خویش مصدر خدمت شوند .	

۷,۱٤,۷ ثبت و شناسایی فعالیت ها (فعالیت های عادی و پروژه های انکشافی)تحت هر برنامه فرعی

برنامه های فرعی به نوبه خود به فعالیت ها تقسیم شده که فعالیت میتواند فعالیت یک بودجه عادی باشد و یا پروژه انکشافی و یا اجزای پروژه انکشافی.

۷,۱٤,۸ تهیه شاخص های کارکرد و اهداف برای هر برنامه (برنامه فرعی)

مرحله اخیر در زمینه طرح و ترتیب قسمت مربوط به توجیه تشریحی یا غیر مالی سند بودجه به اساس برنامه عبارت از تهیه اطلاعات مربوط به کارکرد برای هر برنامه فرعی میباشد. این معلومات شامل مواد ذیل میباشد:

- تعریف و تعیین شاخص های مربوط به کارکرد
- تعداد اهداف مربوط به کارکرد
- انتخاب شاخص های کارکرد

به صورت عموم سه نوع شاخص کارکرد پیشنهاد میگردد:

۱. ارزیابی نتایج کمی (کمیت و یا نتیجه مستقیم فعالیت های واحد بودجوی)
۲. ارزیابی نتیجه یا تغییر کیفی (نتایج یا اثرات یا منفعت نهایی برنامه یا خدمات)
۳. سنجش و ارزیابی کارآیی (هزینه فی واحد بازدهی یا نتیجه کمی)

۷,۱٤,۸,۱ سنجش و ارزیابی بازدهی ها یا نتایج کمی

سنجش و ارزیابی نتیجه کمی یا منفعت توضیح میدارد که کارهای مشخص صورت گرفته و یا کدام خدمات به مردم عرضه شده است. آنها باید با هدف مشخص میانمدت کاری یک برنامه فرعی ارتباط داشته باشد. معیار بازدهی یا نتیجه کمی نتیجه مستقیم، حجم کار یا واحدهای را که در نتیجه انجام یک فعالیت در چوکات یک برنامه فرعی تولید شده است، نشان میدهد. واحدهای بودجوی باید بصورت دسته جمعی در سطح برنامه فرعی معلومات مربوط به بازدهی یا نتایج کمی گزارش خویش را ارائه نمایند.

مثال های نتایج کمی:

- معارف: تعداد شاگردانی که در مکاتب ثبت نام شده اند.
- صحت: هیچگونه واکسین مالاریا برای گروپ های مورد نظر توزیع و یا تطبیق نگردیده است.
- زراعت: تعداد سبسایدی های داده شده توسط کتگوری های جداگانه، استفاده از سیستم آبیاری جدید و تعداد برنامه های آموزشی برای دهاقین که در جریان سال مورد نظر برگزار شده است.

۷٫۱۴٫۸٫۲ ارزیابی یا تغییر کیفی

معیار های نتیجه یا تغییر کیفی حدی را نشان میدهد که به آن اهداف استراتیژیک برنامه نایل آمده است (در سطح مورد نظر که منابع بودجوی به آن اختصاص داده شده است) آنها همچنان اثرات و موثریت برنامه را سنجش و معلوم مینماید به عبارت دیگر، معیار مربوط به نتایج یا تغییرات کیفی معلوم مینماید که برنامه مورد نظر تا کدام حد منفعت مطلوب (پلان شده) را برای جامعه ببار میآورد.

در زمینه معیار مربوط به نتایج یا تغییرات کیفی میتوان مثال های ذیل را ارائه کرد:

- در بخش معارف: میزان مشارکت (به اساس سن) اطفال که در بخش تعلیمات ابتدایی مصروف آموزش هستند، اندازه و سهم شاگردان مکاتب که میخواهند به معیارهای مربوط به سواد آموزی نایل شوند.
- در بخش صحت: کاهش در میزان مرگ و میر از اثر امراض و صدمات قابل پیشگیری و قابل تداوی (طور مثال امراض قلبی، سرطان شش و غیره)، کاهش در میزان مرگ و میر از اثر امراض مربوط به اطفال، تعداد واقعات جدید مربوط به شیوع مرض اچ آی وی/ایدز.

۷٫۱۴٫۸٫۳ معیار های مربوط به کارآیی

معیارهای مربوط به کارآیی بصورت عموم در شکل قیمت فی واحد محصول یا بازدهی افاده میشود در حالی که بسیاری از معیارهای معمول مربوط به کارآیی روی منابع مالی یعنی قیمت فی واحد متمرکز میباشد، در شماری از موارد افزایش در کیفیت محصولات یا بازدهی ها و یا بهبودی در موقع بودن فی واحد محصول یا بازدهی (برای قیمت مورد نظر) هم چنان میتوان باعث تغییر و بهبودی در میزان کارآیی شود.

معیار های مربوط به کارآیی رابطه نزدیک و تنگاتنگ با محصولات یا بازدهی ها دارد، و باید در عین سطح مورد سنجش و ارزیابی قرار داده شود. از همین جهت، مانند محصولات یا بازدهی ها، معیارهای

مربوط به کارآیی باید در حالت دلخواه در سطح فعالیت یا در غیر آن بصورت جمعی در سطح برنامه فرعی تثبیت و شناسایی شود. مثال های مربوط به معیار های کارآیی قرار ذیل ارائه میگردد:

- در بخش معارف: حد اوسط مصرف یک نفر شاگردی که در مکتب ثبت نام شده است، حد اوسط مصرف تدریس یک ساعت درسی
- در بخش صحت: حد اوسط قیمت یک واکسین توزیع شده/معافیت کتلوی که به گروپ مورد نظر مردم داده میشود.

۷,۱٤,۹ تعیین اهداف مربوط به کارکرد

اهداف مربوط به کارکرد عبارت از نتایجی است که توقع میرود از منابع مالی تخصیص داده شده بدست بیاید. آنها باید سطوح مورد توافق محصول یا نتیجه کمی و نتایج یا تغییرات کیفی را که باید در ظرف سه سال آینده در مطابقت با اهداف برنامه و برنامه فرعی بدست میآید، منعکس نماید. اهداف مربوط به کارکرد باید موازنه میان سطوح واقعی و مشکل و چالش انگیز کارکرد را نشان دهد. بعد از آن که بودجه بواسطه کابینه منظور و مورد توافق قرار میگیرد. اهداف مربوط به کارکرد باید به خاطر این که نشان دهد کدام کارها با مصرف منابع مالی تخصیص داده شده قابل انجام میباشد، مورد تعدیل قرار گیرد. اهداف مربوط به کارکرد باید در روشنائی و با مراجعه به معیار های واضحا مشخص شده در استراتیژی انکشاف ملی افغانستان و یا چارچوب زمانی که به مقامات تصمیم گیرنده و سایرین امکان آنرا میسر سازد تا کارکرد را بصورت عینی و همه جانبه بررسی نمایند، تعیین شوند (۲۸:٦).

۷,۱٥ مرحله قیمت گذاری فعالیت ها

قیمت گذاری یعنی چه؟

قیمت گذاری متشکل از مجموع تمام قیمت های مستقیم و غیر مستقیم اقلام مصرفی یک فعالیت و یا پروژه میباشد. قیمت گذاری عبارت از یک تخمین تقریبی تعهدات مالی میباشد که باید به مصارف واقعی بسیار نزدیک باشد، و یاهم یک گمان تخمینی در مورد آن عده اولویت های که در آینده باید انجام گیرد ولی قیمت های آنها تا حال بصورت دقیق معلوم نمی باشد. قیمت تخمینی باید که در برگیرنده تشریحات کلی باشد، بیانگر داستان کلی، که این چه نوع جنس است که باید تدارک دیده شود، قیمت آن چقدر خواهد بود، به چه اندازه تخمین داده شده دقیق میباشد، و چه وقت این جنس باید که خریداری گردد، ساخته شود، قرارداد شود

و غیره. و تمام این معلومات باید قابل ملاحظه توسط طرف مقابل یا استفاده از معلومات داده شده درین قیمت گذاری تخمینی باشد (١٤٦:٢).

٧,١٦ روش قیمت گذاری برای ارائه بودجه به اساس برنامه

این روش توسط وزارت مالیه ایجاد گردیده است تا که وزارت ها را در ارائه بودجه به اساس برنامه شان برای سال ١٣٨٨ کمک کنند. معلومات قیمت گذاری و صفحات اکسل که درین روش گنجانیده شده است میتوان در فورمه های ارائه بودجه به اساس برنامه آنها را داخل ساخت (که یک بخش از متحدالمال شماره ٢ بودجه به اساس برنامه میباشد .) این روش و صفحات اکسل که در آن گنجانیده شده است به این معنی نیست که دوباره به وزارت مالیه ارائه گردد بلکه به منظور استفاده در داخل وزارت های که درمرحله امتحانی هستند به منظور امور محاسباتی بودجه میباشد. استفاده از این روش و صفحات اکسل آن صرف به صورت اختیاری یا مطابق به ضرورت میباشد، و وزارت خانه ها در صورت که خودشان روشی برای محاسبه بودجه شان قبلاً ساخته باشند، میتوانند از همان روش استفاده نمایند (١٤٢:٤).

٧,١٧ سطوح قیمت گذاری

لازم است میان دو سطح قیمت گذاری تفاوت قایل شویم:

I. قیمت گذاری ابتدائی(مبداء)

II. قیمت گذاری به اساس اولویت های جدید

٧,١٧,١ قیمت گذاری ابتدائی

مصارف ابتدائی(مبداء) به معنی محاسبه چگونگی مقدار پول لازم برای سطح فعلی خدمات (سطح فعلی نتایج کمی) و یا به عباره دیگر سطح فعلی فعالیت ها (سطح فعلی امور که وزارت در حال حاضر دارد) میباشد. مصارف ابتدائی ارائه کننده چگونگی مقدار پول که وزارت برای سال بعدی در صورتیکه خواهان تداوم فعالیت هایش در سال بعدی باشد، بدون افزودن وظایف جدید و یا افزایش اهداف نتایج کمی میباشد.

مثال از قیمت گذاری ابتدائی برای سال ١٣٨٨ برنامه تعلیمات عمومی :

بالفرض اگر سطح خدمات تغییرننماید، طور مثال عین تعداد شاگردان در مکاتب طوریکه در مجموع در سال ١٣٨٧ ، ١٥٠٠٠٠٠ باشد. در اینصورت چگونگی رقم را که ما در سال ١٣٨٨ به آن نیاز داریم، در صورتیکه عین سطح فعالیت ها، نتایج کمی(به تعداد ١٥٠٠٠٠٠ شاگرد در مکاتب را در سال ١٣٨٨ داشته باشیم) و حجم کاری را حفظ نمائیم، قرار ذیل محاسبه مینمائیم:

- بودجه عادی (برنامه فرعی ارائه منظم دروس، فعالیت امور مکاتب)
- اولا اجرای بودجه تخمین شده سال ۱۳۸۷ را در قسمت بودجه عادی = مبلغ ٥٢٠٠٠٠٠٠٠ افغانی در نظر بگیرید. در صورتیکه وزارت طور مثال، مبلغ ٥٠٠٠٠٠٠ را جهت خریداری وسایط داشته باشد، پس میتوان این رقم را در قیمت گذاری وضع نمود (چرا که یک وزارت در هر سال وسایط خریداری میکند) بدینترتیب مجموعه بودجه مساوی به ٥١٥٠٠٠٠٠٠ افغانی میشود.
- بالفرض اگر نرخ انفلاسیون در سال ۱۳۸۸ در مقایسه با سال ۱۳۸۷ % ۱۰ افزایش داشته باشد، پس مجموعه بودجه عادی (که بالاثر % ۱۰ نرخ انفلاسیون افزایش میآبد) در سال ۱۳۸۸ مبلغ ٥٦٦٥٠٠٠٠٠ افغانی خواهد بود.
- بودجه انکشافی (برنامه فرعی مکاتب جدید، فعالیت اعمار ۱۰۰۰۰ صنف درسی جدید) مشتمل بر آنعده پروژه های میگردد که بر اساس تقسیم اوقات شان در سال ۱۳۸۸ ادامه میابند، طور مثال، فقط شامل یک پروژه چندین ساله میگردد،" اعمار ۱۰۰۰۰ صنوف درسی جدید" که کار آن از سال ۱۳۸٦ آغاز و الی سال ۱۳۸۸ ادامه میآبد، و هزینه این پروژه بر طبق قرار داد های انعقاد شده بالغ بر ۲٥٠٠٠٠٠٠٠ افغانی میگردد.
- مجموعه بودجه ابتدائی (مبداء) برای سال (۱۳۸۸ بالفرض اگر سطح خدمات تغییر نیابد، طور مثال، فقط شامل یک پروژه چندین ساله میگردد،" اعمار ۱۰۰۰۰ صنوف درسی جدید" که کار آن از سال ۱۳۸٦ ادامه میآبد، و هزینه این پروژه بر طبق قرار داد های انعقاد شده بالغ بر ۲٥٠٠٠٠٠٠٠ افغانی میگردد.
- مجموعه بودجه ابتدائی (مبداء) برای سال (۱۳۸۸ بالفرض اگر سطح خدمات تغییر نیابد، طور مثال، عین تعداد شاگردان طوریکه در سال ۱٥٠٠٠٠٠ – ۱۳۸۷ باشد) در قسمت برنامه تعلیمات عمومی بالغ بر ۸۱٦٥٠٠٠٠٠ افغانی خواهد شد.

نوت :منابع لازم جهت تمویل خدمات اضافی بخش از مصارف ابتدائی یک فعالیت یا پروژه نبوده بلکه باید در تحت اولویت های جدید مشخص و توضیح گردند (٤٧:۳).

۷, ۱۷, ۱, ۱ مراحل تعیین مصارف بودجه مبدا (بودجه عادی)

قدم اول: بودجه عادی سال روان را که توسط پارلمان تصویب گردیده مدنظر گیرید.

قدم دوم: هرنوع تغییرات دایمی در بودجه را که در جریان سال با وزارت مالیه توافق گردیده (خصوصاً بررسی وسط سال) اضافه نمایید.

قدم سوم: کاهش مصارف پلان شده درسطح خدمات موجود که پایینتر از سطح خدمات فراهم شده سال جاری.

قدم چهارم: بودجه عادی که در جریان سال در نتیجه تطبیق پروژه های انکشافی ایجاد می گردد (مصارف حفظ و مراقبت) مدنظر گیرید.

قدم پنجم: مصارف کود (۲۵) سال جاری را منفی نمایید. (ماشین آلات دفتری، وسایط نقلیه، زمین و ساختمان ها).

قدم ششم: تعدیل بودجه به منظور منعکس ساختن هرگونه تغییرات آشکار در مصارف برای سال آینده (افزایش در معاشات و غیره).

۲ ,۱ ,۱۷ ,۷ مراحل تعیین مصارف بودجه مبدا (بودجه انکشافی)

قدم اول: بودجه انکشافی پلان شده مطابق به سند بودجه (پروژه های انکشافی) باید در نظر گرفته شود.

قدم دوم: در صورت ضرورت افزایش در بودجه پلان شده پروژه (مثلاً: نرخ انفلاسیون) تا اداره بتواند هدف تعیین شده را برای این پروژه به دست آورد.

نوت: پروژه های در حال جریان که تمام بودجه آن تعهد گردیده و یا عملاً قرارداد آن امضا گردیده، نرخ انفلاسیون بالای بودجه آن تأثیر گذار نمی باشد ولی در صورتی که تمام مبالغ پروژه تعهد (قرارداد) نگردیده باید قبل از افزایش موافقه قبلی دونر و وزارت مالیه اخذ گردد.

قدم سوم: کاهش در مصارف انکشافی پلان شده (پروژه) که در سال آینده ادامه آن توقف داده شود.

تمرین

سوال اول:

الف. بودجه عادی ذیل در آغاز سال مالی (۱۳۸۸) بین وزارت مالیه و یک وزارت دیگر موافقت گردیده بود. (تمام ارقام به میلیون افغانی).

کود های اقتصادی	۲۱	۲۲	۲۵
تخصیص بودجه	۱۰٤,۲۱	۲٤,۷٥	۷,۹۳

در جریان سال (۱۳۸۸) یک تعداد تغییرات در بودجه قرار ذیل وارد شد:

أ. یک افزایش دایمی در تشکیل اداره مربوطه به توافق رسیده که این در ماه هفتم سال قابل اجرا میباشد. هزینه برای بقیه سال ۰ – ۲۰۰۰۰۰ افغانی تخمین گردیده بود.

ب. تکان برقی باعث تخریب یک تعداد کمپیوترها و ماشین آلات الکترونیکی در ماه دوم سال گردید. به منظور ترمیم این خدمات، وزارت مالیه وجوه اضطراری ترمیم و تبدیلی را قرار ذیل تخصیص داد:

کود ۲۲ ۲٥۰۰۰۰ و کود ۲٥ ۷٥۰۰۰۰

ت. سه کارمند اداره در ختم سال مالی (۰) تقاعد می نمایند و کسی دیگر جایگزین آنان نمی گردد و بست های آنان از تشکیل حذف میگردد. معاشات و بقیه حقوق آنان ۲٥۰۰۰۰ افغانی می گردد.

ث. دولت موافقت کرده که معاشات کارکنان خدمات ملکی را افزایش دهد که این موضوع در ربع چهارم سال قابل اجرا می باشد. مصارف برای سال مالی ۰ ، ۳,۹ میلیون افغانی می باشد.

ج. بودجه برای کسب دارایی چون کمپیوتر، تجهیزات دفتر و وسایط شامل ٥,۹۳ میلیون افغانی است. وجوه باقی مانده برای برنامه جاری ترمیم و تجهیز دوباره دفاتر بوده که مبلغ ۲ میلیون افغانی برای سال مالی ۰ و ۱,٥ میلیون افغانی برای سال ۱ پیش بینی گردیده است.

مجموعه بودجهٔ مبدأ را برای وزارت/ اداره متذکره در سه کود اقتصادی ۲۱،۲۲ و ۲٥ برای سال ۱ (۱۳۸۹) سنجش نمایید؟

سوال دوم : در جریان سال وزارت مالیه به منظور تطبیق سیستم رتب معاشات به مبلغ ۱۰۰،۰۰۰ را موافقه می نماید اما در سال آینده یکی از ٥ دفاتر یک اداره مسدود میگردد اما بودجه حفظ و مراقبت برای

٤ دفتر باقیمانده دوچند می گردد. همچنان ۱۰% افزایش در معاشات کارمندان خدمات ملکی توسط پارلمان منظور گردیده است. با در نظرداشت مراحل قیمت گذاری بودجه مبدای سال آینده را ترتیب نمایید.

سوال سوم: در جریان سال وزارت مالیه موافقه می نماید تا در همان سال مصارف حفظ و مراقبت تعمیرات را ۵۰% افزایش داده و از جانب دیگر دونر ها موافقت نمودند تا به ارزش ۵۰،۰۰۰ افغانی مصارف حفظ و مراقبت یک تعمیر را از طریق بودجه خارجی تمویل نمایند. برعلاوه در سال های گذشته مصارف حفظ و مراقبت به مبلغ ۲۰،۰۰۰ افغانی تمویل ناشده باقی مانده بود. دولت تصمیم اتخاذ نموده تا مبلغ ٦۰,۰۰۰ افغانی را برای اضافه کاری کارمندان پرداخت نماید. با در نظرداشت مراحل قیمت گذاری بودجه مبدای سال آینده را ترتیب نمایید.

سوال چهارم: در صورتی که بودجه مبدأ بدون تغییر باقی مانده و خریداری دارایی نیز به عین سطح باقی بماند، بودجه سال های (۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲) چقدر خواهد بود؟

کود ۲۱ ٤٤۰۰۰۰، کود ۲۲ ۳۲۰۰۰۰، کود ۲۵ ۰

	قیمت مبدأ ۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
مزد و معاش (کود ۲۱)				
اجناس و خدمات (کود ۲۲) با در نظرداشت انفلاسیون				
کسب دارایی ها (کود ۲۵) با نظرداشت انفلاسیون				
مجموع قیمت				

سوال پنجم: وزارت مالیه نرخ انفلاسیون را برای سال های یک، دو و سه قرار ذیل پیش بینی نموده است:

سال ۱	۱,۱

سال ۲	۱,۲
سال ۳	۱,۳

با استفاده از ارقام ذیل و فرض این که تغییرات دیگر لازم نمیباشد، بودجهٔ مبدأ را برای هر یک از سال های متذکره سنجش نمایید؟

کود	**مبدأ**	**سال ۱**		**سال ۲**		**سال ۳**	
		نرخ انفلاسیون	بودجه	نرخ انفلاسیون	بودجه	نرخ انفلاسیون	بودجه
۲۱	۱۱۹,۹۶						
۲۲	۲٤,۷٥						
۲٥	۱,٥						
مجموع	۱٤٦,۲۱						

۷,۱۷,۲ قیمت گذاری به اساس اولویت های جدید

قیمت گذاری به اساس اولویت های جدید عبارت از محاسبه چگونگی مقدار پول است که وزارت ها به منظور افزایش نتایج کمی و یا به عباره دیگر افزایش سطح کار یا فعالیت های شان جهت اجرا به آن نیاز دارند. این میتواند مشتمل بر فعالیت ها یا وظایف کاملا جدید و یا تمدید فعالیت های موجوده باشد، اما این بمثابه کارهای جدید تلقی گردیده و مستلزم منابع اضافی میباشد.

مراحل اساسی ذیل هم برای بودجه اصلی(بودجه عادی و انکشافی) و هم برای بودجه خارجی مطابقت نموده و همچنان جهت قیمت گذاری سکتور استراتیژی انکشاف ملی افغانستان مورد استفاده قرار میگیرد. فقط فعالیت ها و برنامه های فرعی که از طریق بودجه اصلی دولت تمویل گردیده و از جانب وزارت مالیه تنظیم میگردد، بخش از پیشنهاد بودجه را تشکیل خواهند داد. زمانیکه یک برنامه به فعالیت ها تقسیم بندی گردید، مراحل ابتدائی جهت قیمت گذاری هر فعالیت قرار ذیل میباشد:

قیمت گذاری بودجه سال ۱۳۸۸

مرحله اول : تشخیص و شناسائی اینکه چه چیزی قبلا انجام شده است طور مثال، نتایج کمی و یا خدمات ارائه شده.

- مثال نتایج کمی (مصارف مستقیم) سرک ها، واکسیناسیون، سیستم های آب و تخلیه فاضلاب، معلمین آموزش دیده و تعداد افراد آموزش دیده.
- مثال خدمات ارائه شده پالیسی و پلانگذاری، تدارکات و امور مالی.
- مرحله دوم: دریافت قیمت مستقیم در هر قیمت فی واحد این نتایج کمی و خدمات. قیمت های مستقیم عبارت از قیمت های است که میتوان آنرا با یک نتیجه کمی و یا فعالیت معین تشخیص نموده و بصورت مستقیم با فعالیت های مربوطه بصورت سهل با دقت خیلی زیاد تعیین نمود. این قیمت ها به تناسب تغییر در سطح نتایج کمی تغییر میآبند.
- مثال قیمت های نتایج کمی مستقیم قیمت احداث فی کیلومتر سرک ، قیمت تطبیق فی واکسین، قیمت فی سیستم فاضلاب قریه جات، قیمت ارائه آموزش برای هر معلم، قیمت تدویر هر ورکشاپ(ابتدا قیمت اوسط معلومات جمع آوری شده قبلی را ارزیابی میکنیم بعدا میتوانیم با در نظرداشت آنها قیمت در حالات مختلف را دوباره تعیین نمائیم.)

مثال خدمات ارائه شده دریافت قیمت . ۱ – مزد و معاشات جهت تأمین خدمات . ۲ اجناس و خدمات لازم آنها و . ۳ سرمایه یا دارائی های اضافی.

مصارف مستقیم فی واحد از معلومات موجود سابقه در مصارف مجموعی که در فراهم آوری برخی از نتایج شامل بوده، گرفته شده است. به طور مثال در جدول ذیل یک نمونه خدمات آب رسانی و بهداشت آب را در یک قریه نشان میدهد.

جدول ۹,۸: مثال قیمت گذاری

فعالیت	تعداد قریه	هزینه فی واحد	مجموع
حفر چاه	۱	۲۰۰۰	۲۰۰۰
بیت الخلأ	۳	۷۰	۲۱۰
تعلیمات حفظ الصحه محیطی	۵	۱۷۵	۸۷۵

برنامه آموزشی	۱	۲۵	۲۵
مجموع			۳۱۱۰

مرحله سوم: قیمت غیرمستقیم تأمین این نتایج کمی و خدمات را هزینه گذاری نمائید. قیمت غیرمستقیم مصارف را گویند که مستقیما به یک نتیجه کمی یا فعالیت مشخص حسابده نباشد، این از جمله مصارف ثابت بوده و با تغییر در سطح نتیجه کمی تغییر نمیکند.

% ۱۰۰ وقت هر کارمند باید در یک فعالیت مشخصی که توسط وزارت اجرا میگردد تعیین گردد. از همین لحاظ در زمان تعیین فعالیت ها، باید یک فعالیت را بگونه ئی تشریح نمائید که تمام کارمندان که در یک واحد/ریاست اداری کار میکنند در یک فعالیت تعیین گردند. در اینصورت کارمند مالی مجموع هزینه مصرف شده در هر فعالیت را با جمع نمودن مجموع معاش مصرف شده یک کارگر(واحد های اداری) در آن فعالیت را تشخیص مینمائید.

هرگاه اساس برای محاسبه واحد هزینه، سال ۱۳۸۷ باشد (واحد مخارج به اساس معلومات موجود در مورد قیمت سال ۱۳۸۷ محاسبه گردیده است)، پس وزارت ها میزان انفلاسیون پولی متوقعه برای سال ۱۳۸۸ را به مقایسه سال (۱۳۸۷ که باید توسط وزارت مالیه در رهنمود هزینه گذاری جداگانه تهیه گردد) وارد نموده و با ضرب نمودن این دو رقم(مصارف فی واحد سال *میزان انفلاسیون پولی سال۱۳۸۷) ۱۳۸۸ مصارف فی واحد سال ۱۳۸۸ را محاسبه مینمایند.

۷,۱۸ مرحله ترتیب بودجه

مرحله ترتیب بودجه که در برگیرنده مطابقت مصارف مستقیم و غیرمستقیم در کود جدول حسابات مربوطه و ادغام بودجه میباشد در قسمت ادغام بودجه فعالیت های بودجه در برنامه های فرعی مربوطه خود یکجا خواهند گردید. برنامه های فرعی در برنامه ها و برنامه ها در بودجه وزارت یکجا خواهد گردید. این کار با داخل شدن معلومات مفصل در ارتباط به هر فعالیت در نمونه متحدالمال شماره ۲ تکمیل شده و از ارتباط مصارف یکجا شده اولا به یک برنامه فرعی، بعدا برنامه و در اخیر به اساس وزارت اطمینان میدهد. نمونه متحدالمال شماره ۲ ، همراه با پلان کاری برای ترتیب پیشنهاد مفصل بودجه به اساس برنامه توسط وزارت مالیه توزیع خواهد گردید. وقت و انرژی قابل ملاحظه حفظ میگردد با استفاده

از فورم های اکسل به منظور ارایه معلومات در الگوی قیمت گذاری و همچنان ارتباط را ایجاد مینماید میان قیمت و ورق تفصیلی بودجه و بالآخره به صفحه تفصیلی بودجه به اساس برنامه.

۷,۱۹ تخصیصات بودجه و اجراء مصارف

اهداف ابتدائی بودجه سازی به اساس برنامه، قسمیکه قبلاً ذکر شد، عبارت از تامین ارتباط میان بودجه وزارت ها و استراتیژی انکشاف ملی افغانستان و استراتیژی ها، اهداف پالیسی وزارت از یک جانب و از جانب دیگر اهداف اجرائیوی میباشد.

هرچند، به منظور اینکه بودجه یک وسیله مؤثر باشد، پس نیاز دارد تا بدقت زیاد تطبیق گردد. حتی اگر تلاش های زیادی برای ایجاد بودجه دقیق بکار برده شود، این بودجه ها بگونه یک عمل علمی بدون اینکه تطبیق گردد، باقی میماند. بخش ذیل چندین شرایط قبلی مهم در راستای تطبیق بودجه به اساس برنامه و پیگیری مصارف به اساس برنامه که توسط وزارت مالیه افغانستان طرح گردیده است را تشریح میدارد:

۷,۱۹,۱ جدول حسابات و سیستم اداره امور مالی

بودجه نیازمند حمایت از جانب یک سیستم (طرزالعمل مناسب) برای تطبیق بودجه که دارای ساختار و سطح تفصیلات میباشد که با سطح تفصیلات بودجه مطابقت داشته و این سیستم باید در تمام وزارت ها و ولایات گسترش یافته باشد.

این سیستم در افغانستان AFMIS ، یا سیستم اداره امور مالی افغانستان یاد میشود. سیستم اداره امور مالی و معلوماتی چون AFMIS ، اساساً سیستم حسابدهی اصلی غرض بدستآوردن معلومات ابتدائی میباشد.

در جریان سال ۱۳۸٦ سیستم اداره امور مالی و معلوماتی افغانستان مجدداً ایجاد گردیده و بالای ساختار جدول حسابات جدید و ادغام شده تطبیق گردید که در برگیرنده بخش های برنامه و کودها برای ساختار برنامه وزارت های جدید در مرحله امتحانی بودجه به اساس برنامه میباشد.

۷,۱۹,۲ تخصیصات

تمام وزارت های شامل پروسه بودجه به اساس برنامه مستلزم ترتیب تخصیصات ربع وار به اساس برنامه ها، برنامه های فرعی، فعالیت ها، و در سراسر ولایاتیکه قرار است این فعالیت ها تطبیق گردد، میباشد.

بودجه در سطح برنامه ها مشخص گردیده و فورم B۲۷ بشکل جداگانه برای هر برنامه خانه پری میگردد. فورم B۲۰ بشکل ضمیمه فورم B۲۷ استفاده میگردد. وجوه B۲۰ باید مساوی به مقدار تصویب شده در فورم B۲۷ برای ریاست خزاین باشد تا باشد که آنرا قبول نماید.

۷,۱۹,۳ پروسیجر تخصیصات

عبارت از مجموعه پروسیجرها و قواعد که ادارات را قادر به اجرای بودجه شان میسازد.

۷,۱۹,٤ فورمه های تخصیصات

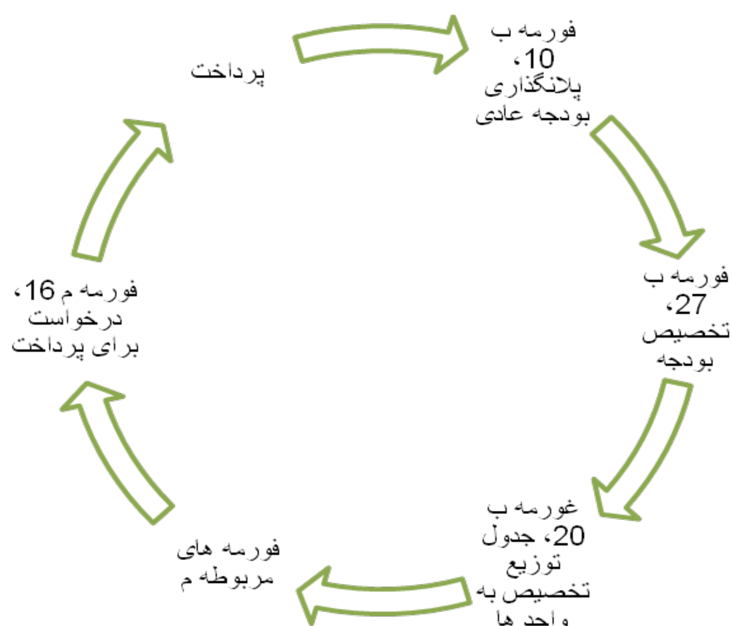
فورمه های که به منظور تخصیصات بودجه های عادی و انکشافی مورد استفاده قرار میگیرد:

جدول ۱۰,۸ : فورمه های تخصیصات بودجه عادی و انکشافی

بودجه عادی	بودجه انکشافی
فورمه ب ۱۰	فورمه ب ۲۷
فورمه ب ۲۰	فورمه ب PCS
فورمه ب ۲۳	
فورمه ب ۲۷	

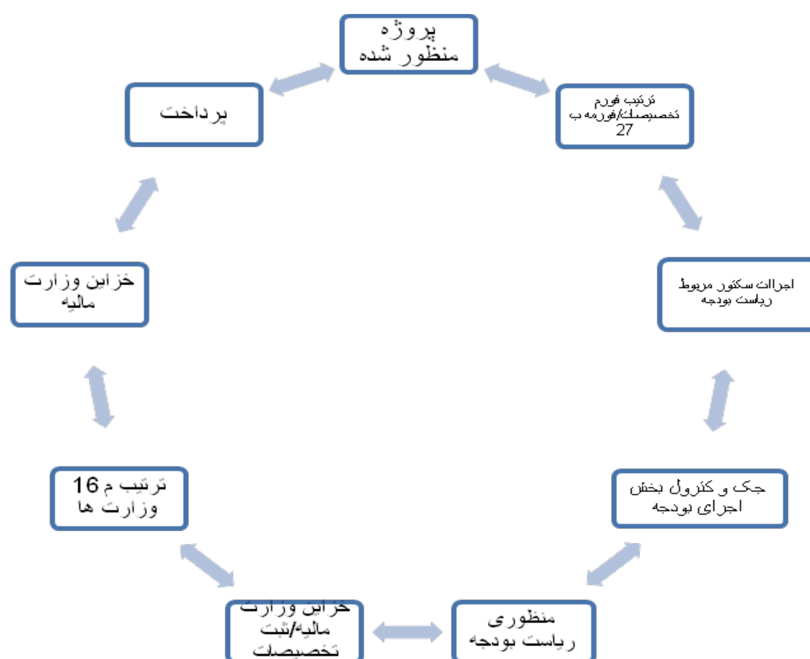
۷,۱۹,۵ دوران یا سایکل تخصیصات بودجه عادی

شکل ۳,۸: دوران تخصیصات بودجه عادی



۷,۱۹,٦ دوران یا سایکل تخصیصات بودجه انکشافی

شکل ٤,۸ : سایکل تخصیصات بودجه انکشافی



.(۱۲۵:٦)

۷,۲۰ مشکلات پیاده سازی بودجه به اساس برنامه در سازمان های دولتی در کل

- پیشنهادات تخصیص منابع بصورت مداوم به اساس فرامین قانونی غیر واقعی و بدون بودجه به عوض منابع موجود صورت میگیرد.
- عدم مشخص بودن سنجش اجراات، بدون وقت تعیین و ارایه گردیده و مشکلات را در قسمت آن به پارلمان، حکومت و مردم ببار میاورد.
- اولویت های پالیسی به صورت درست تثبیت نشده یعنی واحد های بودجوی و وزارت مالیه به صورت درست نمیدانند کدام برنامه ها، واحدهای بودجوی مهم در اولویت قرارد دارند و

چگونه با استراتیژی انکشاف اقتصادی و اجتماعی حکومت در کل و اهداف پالیسی بان شده در استراتیژی انکشاف ملی افغانستان مطابقت میکند.

- ارتباط میان اولویت های پالیسی و همچنان با تصامیم مربوط به تخصیص منابع واضح و روشن نیست.
- نبود شفافیت مالی در زمینه، یعنی برگزاری بحث های مردمی و پارلمانی کم در مورد امور مربوط به انکشاف و تهیه بودجه اولویت ها، استراتیژی ها، و کارکرد برنامه های حکومت.
- نبود کارمندان تخنیکی به خصوص درزمینه ترتیب و تحلیل فورمه های بودجه.
- نبود ظرفیت کافی.
- عدم حمایه سیاسی از جانب اراکین بلند رتبه ادارات ذیدخل.
- عدم موجودیت سیستم نظارت و ارزیابی قوی در سطح دولت.
- هم آهنگی ضعیف میان ریاست ها و واحدهای بودجوی.
- مشکلات در قسمت تکمیل بخش توضیحی فورمه ها و عدم دسترسی کارمندان ادارات مالی به کمپیوتر.
- اقتصاد بی ثبات و متکی به کمک های خارجی.
- عدم تطبیق پلان استراتیژیک، عدم هم آهنگی ریاست پلان.
- مدیریت چند سیستمی به علت دخیل بودن دونرها در تصمیم گیری و پلانگزاری های ادارات و عدم تحلیل، تجزیه و ارزیابی تعدیلات از طرف کمیته بودجه در موقع استماعیه بودجه.

۷,۲۱ بودجه سازی ولایتی چیست ؟

بودجه سازی ولایتی عبارت از تخصیص منابع از طریق وزارت خانه های مربوطه بر اساس ولایت با در نظر داشت ستراتیژی انکشافی ملی که در ستراتیژی سکتوری وزارت خانه ها به سطح ملی و ولایتی بعد از مشوره با مقامات ولایتی و ارزیابی نیازمندی های محلی انعکاس یافته است، میباشد.

۷,۲۲ پس منظر بودجه سازی ولایتی

درسال ۱۳۸۵ ، وزارت مالیه تصمیم اتخاذ نمود تا پروژه امتحانی را غرض ترتیب بودجه سال ۱۳۸٦ به منظور تقویت ترتیب بودجه ، وتقویت اجرا و گزارش دهی بخش ارائه خدمات حکومت مرکزی و ادارا ت ولایتی تطبیق نماید. این پروژه امتحانی در ماه اسد ۱۳۸۵ آغاز شد و اولین متحد المال بودجه به وزارتهای شامل مرحله امتحانی در ماه عقرب سال ۱۳۸۵ ارسال گردید. حکومت افغانستان سیستم بودجه سازی ولایتی را در بودجه سال ۱۳۸٦ بصورت تدریجی در سه وزارت (معارف ، زراعت ، احیا وانکشاف دهات) و سه ولایت (بلخ ، قندهار و پنجشیر) تطبیق نمود . هدف از تطبیق این برنامه در ولایات اینست تا مقامات ولایتی بتوانند بودجه ساحات تحت کنترول خود را ترتیب ، اجرا و مورد بررسی قراردهند.

وزارت خانه صرف غرض رفع نیازمندی پروژه های انکشاف محلات با مقامات ولایتی وکشورها و موسسات کمک دهنده مشوره های لازم را انجام میدهند. در بودجه سازی ولایتی بودجه سال ۱۳۸۷ هفت ولایت دیگر (فاریاب ، بدخشان ، هرات ، غزنی، بامیان ، لوگر ، وننگرهار) و چهار وزارت خانه (مالیه ، انرژی وآب ، صحت عامه و فوائد عامه) نیز جدیدًا شامل میشوند .

در پروسه بودجه سازی ولایتی وزارت های مربوطه سقف های بودجه خویش را با در نظرداشت معیارها به تفکیک ولایات تقسیمات نموده وسهمیه بودجوی هر ولایت به دفاتر ولایتی شان ارسال میگردد. بعداً دفاتر ولایتی بودجه سکتوری شان با تفکیک پروژه های مربوطه شان تنظیم نموده وغرض اخذ مشورت های لازم به کمیته انکشاف ولایتی ارسال میدارند. بعدًا دفاتر ولایتی بودجه خویش را توام با پیشنهادات کمیته انکشاف ولایتی دوباره به وزارت های مربوطه خویش ارسال مینماید . وزارتهای مربوطه بعد از تجدید نظر و آوردن تغیرات لازم در بودجه ولایتی ، مسوده نهائی انرا به غرض طی مراحل به وزارت مالیه ارسال میدارند. (۱٦:۹).

۷,۲۳ اهداف بودجه سازی ولایتی

بودجه سازی به هدف تامین شماری از اهداف ذیل راه اندازی گردیده شده است:

۱. حصول اطمینان از اینکه ولایات در ترتیب بودجه به یکی از عناصر مهم تبدیل شده و نیازمندیهای انکشافی ولایات به نحو بهتری در بودجه منعکس میگردد.

۲. حصول اطمینان از اینکه به منظور فراهم آوری تسهیلات در ارائه خدمات تخصیص منابع مالی بصورت عادلانه صورت میگیرد.

۳. حصول اطمینان از اینکه منابع مالی قابل دسترسی برای ولایات بصورت موثری مورد استفاده قرار میگیرد و انتقال تخصیصات در جریان سال تابع احکام قانون اداره امورمالی و مصارف عامه و مقرره تنظیم امور مالی و مصارف عامه خواهد بود.

٤.تعین اندازه و کیفیت خدمات حکومت به اساس ولایات به منظور کمک به کابینه و حکومت در ترتیب و نظارت پالیسی ها ، برعلاوه اینکار میتواند حضور حکومت را در ولایات به اثبات برساند و باعث تامین امنیت بهتر شود.

٥. دادن صلاحیت بیشتر به کمیته های انکشافی ولایتی با دخیل ساختن آنها در پروسه های ترتیب، اجرا و گذارش دهی بودجه.

٦. حصول اطمینان از اینکه مسایل انکشاف محلی مورد توجه قرارمیگیرند و با استراتیژی انکشاف ملی ارتباط داده میشوند.

۷.ارتباط دادن بودجه سازی ولایتی به اهداف میانمدت و درازمدت فقرزدائی وهمچنان شاخص های پیشرفت و اهداف میانمدت.

۷,۲٤ طرزالعمل بودجه سازی ولایتی

۱. وزارت خانه ها سقف بودجه تعین شده شان را به ولایات تقسیم مینمایند.

۲. ریاست های مربوطه وزارت خانه ها در ولایات بعد از در یافت سقف بودجه آنرا بررسی کرده وبودجه خویش را ترتیب مینما ید.

۳. بعداً پیشنهاد بودجه تر تیب شده توسط ریاست های ولایتی به کمیته انکشاف ولایتی به منظور تصویب شدن میرود.

٤. بالاخره پیشنهاد بودجه ولایتی به وزارت خانه های مربوطه آمده و توسط وزارت خانه ها ارزیابی و بررسی و بعد از توحید به وزارت مالیه تسلیم میگردد.

۷,۲۵ دست آوردهای بودجه سازی ولایتی

با وجود این حقیقت که بسیاری از مشکلت در جریان ترتیب بودجه وجود داشته نتایج اولیه این پروژه امتحانی تشویق کننده میباشد.

۱. وزارت های مربوطه قادر گردیده تا تخصیصات ملی بودجوی را به اساس ولایت و برنامه از هم جدا سازند.

۲. تمام وزارت ها قبل از ترتیب تخصیصات ولایتی مستقیما با ادارات ولایتی خویش مشورتهای را انجام میدهد.

۳.تمام ادارات ولایتی پیشنهادات بودجوی شانرا به وزارت های مربوطه شان ارسال میدهد.

٤.بودجه های ولایتی تمام وزارتها غرض منظوری به شورا های انکشاف ولایتی ارائه میگردد.

٥.شوراهای انکشاف ولایتی نظریات خویش را در زمینه ارائه نموده که علاقه مندی شانرا در گسترش پروسه بودجه سازی ولایتی نشان میدهد.

۷,۲٦ مشکلات و چالش های بودجه سازی ولایتی

الف. از تجارب بدست آمده از مرحله امتحانی ترتیب پلانهای انکشاف ولا یتی شرط اساسی برای بودجه سازی ولایتی محسوب میگردد. پلانهای مورد تطبیق در سه ولایت شامل مرحله امتحانی فاقد دید استراتیژیک بوده و با ستراتیژی انکشاف ملی افغانستان مطابقت نداشتند.

ب. قبل ازانکه بودجه سازی بصورت موفقانه عملی شود پیشرفت بیشتری در جهت بودجه سازی به اساس برنامه و ادغام بودجه صورت گیرد . وزارت های مربوطه باید بمنظور نظارت از فعالیت های برنامه ها در ولایات شعبه ولایتی را ایجاد نمایند و تطبیق برنامه نیازمند تغیر مکمل ساختار ریاستهای ولایتی وزارتها میباشد.

ج. مسایل مربوطه به ارتقای ظرفیت باید در ریاستهای محلی ولایتها و دفاتر ولایتی مورد توجه قرارگیرد(۹:۱۸).

خلاصه

بودجه سازی براساس برنامه ابزاریست برای پلانگذاری، ترتیب و ارائه بودجه افغانستان به شیوه ای که پیوند واضحی را میان منابع بودجوی و نتایج پالیسی که دولت خواستار رسیدن به آن است، نشان می دهد. بودجه سازی به اساس برنامه یک پروسه کاری است که ذریعه آن فعالیت های حکومت در داخل برنامه ها تنظیم می گردد. هدف کلی بودجه سازی به اساس برنامه برای وزارت ها و واحد های بودجوی اینست که آنها نشان دهند که مصرف بودجه آنها با اهداف و مقاصد وزارت/واحد بودجوی خودشان و از طریق آن با چارچوب نتایج استراتیژی انکشاف ملی افغانستان مطابقت دارد.

مفهوم و مفکوره بودجه سازی به اساس برنامه برای نخستین بار در بخش خصوصی انکشاف داده شد و توسط کمپنی های که خواستار بدست آوردن منفعت و سود بودند، معرفی گردیده و برای اولین بار در وزارت دفاع ایالات متحده امریکا در سال های ۱۹٦۰ مورد تطبیق قرار گرفت. در سال ۱۳۸۵ ، دولت جمهوری اسلامی افغانستان بودجه سازی به اساس برنامه را معرفی کرد تا اهداف استراتیژیک و اولویت های پالیسی خود را با بودجه سالانه مرتبط ساخته و بودجه عادی و انکشافی وزارت ها را مدغم سازد.

دولت در افغانستان بصورت عنعنوی وزارت و واحد های بودجوی مستلزم استفاده از روند بودجه سازی به اساس اقلام مصرفی میباشند. در حال حاضر مصارف وزارت به اساس کود ها (۲۱ مزد و معاشات، ۲۲ اجناس و خدمات، و ۲۵ اکتساب دارائی ها) به کتگوری ها تقسیمات میگردد. هر یک از این کود ها به کود های فرعی تقسیم گردیده است که جزئیات بیشتر را در مورد نوعیت مصارف ارایه میدارد. پروسه بودجه در افغانستان دارای یک سلسله نقاط ضعیف قابل ملاحظه میباشد. این محدودیت ها به قرار ذیل میباشد: ارتباطات با استراتیژی انکشاف ملی افغانستان، عدم موجودیت ارتباط و پیوند میان اهداف و اولویت های کشور و بودجه، ترتیب جداگانه بودجه عادی و انکشافی و نبود شفافیت در تخصیص بودجه.

در عمل، بودجه سازی به اساس برنامه سلسله مراتب واضح و مشخص اهداف، مقاصد و پالیسی ها را تعقیب مینمائید. پروسه آغاز میگردد با اهداف مجموعی دولت، پروسه پلانگذاری میان مدت مالی، اهداف استراتیژیک اداره، برنامه ها، برنامه های فرعی ،ادغام هر دو فعالیت های عادی/جاری و انکشاف پروژه ها.

عناصر کلیدی که برای بودجه ریزی به اساس برنامه ضرورت است عبارت اند از: قرار دادن برنامه ها منحیث اساس برای تصویب بودجه، تغیر جهت دادن از بخش های مستقیم به برنامه ها، اصول برای

تسهیل نمودن یک سیستم تخصیص ، به فعالیت انداختن وزارت خانه ها بخاطر معین نمودن اهداف و تطبیق فعالیت ها و منابع به منظور دستآوردهای شان، قرار دادن مساویانه در تعهدات مشروع شان و در یک ردیف قرار گرفتن شفافیت و حسابدهی. ضمناً اسناد مهم که برای ترتیب ساختار یک برنامه لازم اند عبارت از برنامه های دارای اولویت/استراتیژی انکشاف ملی افغانستان (ANDS)، پلانهای استراتیژیک وزارت و سایر اسناد کاری و پلانگذاری.

استراتییژی ملی متداول، استراتیژی وزارت مربوطه، چهارچوب میان مدت، سیستم محاسبه و یا جدول حسابات، سیستم اداره مالی خودکار یا (AFMIS) سیستم کنترول و تفتیش داخلی اجزای است که برای تطبیق بودجه به اساس برنامه لازم است.

بودجه سازی به اساس برنامه دارای مزیت ها و منفعت های زیاد بوده و به حکومت امکان میدهد تا منابع مالی موجود را بخود موثر و کارا اداره و مصرف نماید. این مزیت ها عبارت اند از: بهبود برنامه ریزی و کنترول عملیات، تجدید نظر و تصویب برآورد بودجه، بهبود روابط دولت با مردم، بودجه به اساس برنامه نظارت بر اجرای عملیات و هماهنگ کردن فعالیت ها سازمان های دولتی را ساده تر میسازد. بودجه به اساس برنامه در برآورد مصارف دستگاه های دولتی یک نوع سیستم عدم تمرکز را به بار میاورد. ارتباط و پیوند واضح و قوی میان اهداف و اولویت های وزارت ها، این شیوه بودجه های مختلف را با هم یکجا و توحید میسازد. اداره منابع مالی را در داخل وزارت ها تقویت می نماید، پروسه شفاف تر تصویب بودجه، وجوه مالی بیشتری را از بودجه خارجی بسوی بودجه اصلی حکومت جلب میکند.

افغانستان در روبرو شدن و مقابله به مشکلات مربوط به "شروع کار" بودجه سازی به اساس برنامه تنها و منحصر به فرد نیست. بسیاری از کشور های که کار تطبیق بودجه سازی به اساس برنامه یا بودجه مبتنی بر نتایج را روی دست گرفته اند، با مشکلات مشابه مقابل شده اند. تطبیق بودجه سازی به اساس برنامه یک تعهد دراز مدت بوده و عموماً تحقق و اصول مزایای مکمل بودجه سازی به اساس برنامه چند سال را دربر میگیرد.

همچنان نوع دیگر بودجه سازی یعنی بودجه سازی ولایتی به تخصیص منابع توسط ولایات اطلاق میگردد. که یک وسیله بسیار مهمی برای بیان کردن وضعیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و اولویت های

جغرافیا یی ولایات میباشد. در اکثر حالات راهکار های بودجه سازی ولایتی در انکشاف زراعت منطقه، دهات در داخل کشور میباشد.

مشکلات وچالش های فرا روی بودجه سازی ولایتی عبارت است از مرحله امتحانی فاقد دید استراتیژیک بوده و با ستراتیژی انکشاف ملی افغانستان مطابقت نداشتند، برنامه نیازمند تغیر مکمل ساختار ریاستهای ولایتی وزارتها میباشد و مسایل مربوطه به ارتقای ظرفیت باید در ریاستهای محلی ولایتها و دفاتر ولایتی مورد توجه قرارگیرد. وجود مشکلات متعدد در جریان ترتیب بودجه نتایج اولیه این پروژه قابل تشویق میباشد.

سوالات

١. بودجه به اساس برنامه را تعریف نمائید.
٢. تاریخچه بودجه به اساس برنامه در افغانستان را مختصراً توضیح دهید.
٣. مشکلات بودجه عنعنوی را نام ببرید.
٤. موجودیت کدام شرایط قبل از تطبیق بودجه به اساس برنامه لازم است؟
٥. ساختار بودجه به اساس برنامه در چهار سطح تعریف شده کدام ها است؟
٦. برنامه فرعی چیست؟
٧. عناصر بودجه سازی به اساس برنامه کدام ها است؟
٨. شاخص های اجراات بودجه به اساس برنامه را نام ببرید.
٩. مراحل ترتیب بودجه به اساس برنامه کدام ها است؟
١٠. قیمت گذاری یعنی چه؟
١١. کدام انواع قیمت گذاری ها وجود دارد؟
١٢. بودجه سازی ولایتی چه نوع بودجه سازی است؟
١٣. هدف از ترتیب بودجه ولایتی چیست؟
١٤. برای تطبیق بودجه ولایتی کدام مشکلات وجود دارد؟

مأخذ

١. برادران. (١٣٨٩).نظام بودجه در ایران روشهای پیش بینی عاید و مصارف، انتشارات" سمت، تهران.
٢. تینگار، سید محمد. (١٣٩٣). تیوری بودجه عامه، چاپ مطبعه کاروان، کابل.

۳. فرزیب، علیرضا. (۱۳۸۰). بودجه ریزی دولتی در ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.
٤. وزارت مالیه. (۱۳۸۷). بودجه ملی سال ۱۳۸۷، کابل.
٥. وزارت مالیه . (۱۳۸۷). بودجه سازی به اساس برنامه در افغانستان، کابل.
٦. وزارت مالیه. (۱۳۹۰). ورکشاپ برنامه آموزشی ترتیب، اجرا و راپوردهی بودجه، وزارت مالیه، کابل.
۷. وزارت مالیه. (۱۳۸٦). ورکشاب معلوماتی بودجه سازی به اساس برنامه، کابل.
۸. وزارت مالیه. (۱۳۸۷). کتاب رهنما برای تفهیم و تطبیق بودجه به اساس برنامه، کابل.
۹. وزارت مالیه. (۱۳۸۷). سیمینار آموزشی بودجه سازی ولایتی، کابل.

فصـــــــــــل هشتم

حـــــــالات بــــــــــودجـــــه

از نقطه نظر پرنسیب باید بودجه دریک حالت توازن قرار داشته باشد یعنی قبل از شروع دوره بودجوی باید برای تمام مصارف بودجه منابع تمویلی وجود داشته باشد در عمل اکثراً بنابر تغییرات و تحولات شرایط اقتصادی کسر یا تفاضل در بودجه نیز بوجود میباید که اکنون نخست در مورد علل و بعداً در مورد تاثیرات حالات سه گانه بودجه صحبت بعمل میاید.

۸،۱ توازن بودجه

طوریکه تاریخ اقتصادی نشان میدهد تقریباً تمام انفلاسیون های بزرگ در جهان و همچنان انفلاسیون بی سابقه در افغانستان در مدت ۲۳ سال گذشته (۱۳۸۱-۱۳۵۸) در اثر افزایش زیاد مقدار پول جهت تکافوی احتیاجات مالی فوق العاده دولت ها بوجود آمده اند. یک انفلاسیون وقتی موجود میشود که وسایل تادیاتی در اقتصاد بیش از حد احتیاج پولی اقتصاد ملی افزایش یافته و بمقابل آن یک افزایش مطابقت کننده در اشیا و امتعه بوجود نیامده باشد یا بعباره مختصر یک انفلاسیون وقتی بوجود میاید که تقاضای مجموعی در اقتصاد بنابر ازدیاد مقدار پول نظر به عرضه مجموعی بیشتر گردد. مهمترین تاثیرات نامطلوبی را که انفلاسیون بالای اقتصاد وارد می نماید عبارت اند از بلند رفتن قیمت ها، تقلیل ارزش پولی، متضرر شدن دائینین، متضرر شدن دارنده گان عاید ثابت، کاهش صادرات در صورتیکه نرخ تبادله اسعار خارجی لااقل متناسب به صعود قیمت ها بلند نرفته باشد وافزایش واردات زیرا اشیای خارجی برای مملکتی که در آن انفلاسیون وجود دارد، ارزانتر تمام می شود. در صورتیکه نرخ تبادله اسعار خارجی کمتر از صعود قیمت ها بلند رفته باشد.

این کاهش صادرات و افزایش واردات بنوبه خود تاثیرات دیگری را بالای اقتصاد وارد می نماید به این معنی که در اثر کم شدن صادرات تصدی ها مجبور و ناگزیر میشوند تا تولیدات خود را به همان پیمانه محدود ساخته و یا اینکه بکلی متوقف شوند که درینصورت تولیدات مجموعی در داخل مملکت کاهش میابد. علاوه بران کاهش صادرات و افزایش واردات در تحت شرایط متذکره فوق مملکت را به مشکلات اسعاری و مشکلات کسر بیلانس تادیات مواجه می سازد.

چون یکی از اهداف عمده واساسی کشور های روبه توسعه برای ازبین بردن کسر مداوم بیلانس تادیات عبارت از افزایش صادرات و کاهش واردات است بنابر آن صعود قیمت ها در داخل یک مملکت بر ضد این هدف عمده سیاست اقتصادی تاثیر وارد می نماید، بی میلی بسوی عقد قرارداد های طویل المدت، فرار بسوی ارزش های مادی کاهش سرمایه گذاری ها و در نتیجه بوجود آمدن بیکاریهای کتلوی از تاثیرات دیگر انفلاسیون اند.

صعود قیمت ها نه تنها تاثیرات منفی را بالای اقتصاد خصوصی بلکه همچنان بالای بودجه دولت نیز وارد می نماید به این معنی که قدرت خرید واقعی و حقیقی بودجه دولت نیز پائین میاید (درصورتیکه عواید دولت لااقل متناسب به صعود قیمت ها بلند نرفته باشد.)

بنابرآن با ملاحظه این نوع تاثیرات انفلاسیون و خاصتاً تاثیرات انفلاسیون جهانی این نظریه بیشتر مورد تائید و پشتیبانی قرار گرفته که رعایت اصل توازن بودجه یک شرط مهم و اساسی را برای یک سیاست پولی سالم و استقرار ارزش پول که یکی از اهداف مهم سیاست اقتصادی و سیاست بانک مرکزی است تشکیل میدهد.روی این اساس که امروز نیز برای جلوگیری بیش از حد لزوم پول که منجر به تمایلات انفلاسیونی گردد تقریباً در تمام کشورهای دارای نظام اقتصادی بازار حدود اعطای قرضه بانک ها توسط قوانین بانکی یا سایر قوانین تعین میگردد تا بدینوسیله از بدوران انداختن بیش از حد مورد ضرورت پول خود داری بعمل آید.

هرگاه بازهم دولت خواسته باشد تا تقاضای خود را برای اشیا و خدمات توسعه داده و در عین حال از انفلاسیون مزید جلوگیری بعمل آید درینصورت این هدف وقتی برآورده شده می تواند که دولت پول مورد ضرورت خود را ازطریق دریافت مالیات بیشتر و یا ازطریق دریافت قرضه ها از اقتصاد خصوصی تامین نماید چه درینصورت قدرت خرید در اقتصاد افزایش نیافته بلکه صرف یک انتقال قدرت خرید از سکتور خصوصی به سکتور دولت صورت میگیرد.

وسایلی را که دولت از اقتصاد خصوصی طور قرضه دریافت می نماید تاثیرات انفلاسیونی آن مربوط به طرز استعمال این وسایل در ساحه اقتصاد خصوصی است به معنی که وسایل پولی ایرا که دولت طور قرضه از اقتصاد خصوصی دریافت می نماید هرگاه این وسایل در دوران یا جریان اقتصادی شامل باشند تاثیرات انفلاسیونی کمتری را نظر به چنین قرضه های دولت وارد می نماید. که از طریق پول های راکد

وذخیره شده دریافت شده باشد. زیرا وقتیکه دولت وسایل پولی راکد وذخیره شده را طورقرضه دریافت نماید درینصورت نیز تقاضای اضافی در اقتصاد خلق گردیده ودر نتیجه تاثیرات انفلاسیونی را وارد می نماید. دلیل آن عبارت ازین است که در صورت فوق مقدار پول مجموعی در اقتصاد ثابت باقی مانده ولی با بدوران انداختن پول های راکد سرعت دوران پول بلند می رود که بلند رفتن سرعت دوران پول نیز باعث تمایلات انفلاسیونی میشود.

باساس تجارب فوق بود که اساس توازن بودجه به حیث یکی از اساسات کلاسیک بودجه تا اوایل قرن(۲۰) بصورت جدی مورد رعایت و توجه قرار داده میشد اما درقرن ۲۰ و بخصوص بعد از جنگ جهانی اول اساس توازن بودجه متزلزل گردید زیرا توسط بلند رفتن مصارف دولت برای از بین بردن خسارات ناشی از جنگ بودجه کشورهای شامل جنگ به یک کسر مواجه گردید.

کمی بعد از جنگ جهانی اول سعی گردید تا دوباره به اصل توازن بودجه رجعت شود اما بحران اقتصادی جهان و نتایج بعدی آن سبب شد تا جان مینارد کنیز (J.M.Keynes) بودجه کسری را برای دولت پیشنهاد نماید تا به این وسیله دولت بتواند از طریق اعطای معاونت ها، اعطای قرضه های ارزان یعنی دارای ربح پائین، معافیت های مالیاتی و یا تخفیفات مالیاتی و توسعه سرمایه گذاری های دولتی، سرمایه گذاری ها را تشویق نموده و به این ترتیب بر ضد بحران اقتصادی مجادله نماید در اقتصاد امروزی کسر بودجه یک امر اجتناب ناپذیر بوده و بنا بر عوامل مختلف بوجود میاید که در مبحث آینده تذکر داده می شود.

۸,۲ مازاد یا تفاضل بودجه

مازاد در بودجه وقتی بودجود میاید که عواید در یک دوره بودجوی بنا بر هر علتی که باشد نظر به مصارف بیشتر گردد این مازاد در بودجه بصورت عموم به دو طریق بوجود می آید:

الف: توسط کاهش مصارف و ثابت نگهداشتن عواید موجوده و بخصوص ثابت نگهداشتن عواید مالیاتی چه در کشورهای دارای اقتصاد بازار آزاد قسمت عمده عواید دولت از طریق مالیات بدست می آید.

ب: توسط بلند بردن عواید و ثابت نگهداشتن مصارف موجوده.

از نقطه نظر عملی معمولاً به طریقه الف مزیت و برتری داده میشود زیرا بلند بردن مالیات مشکلات قانونی و تخنیکی را دارا بوده و مستلزم وقت کافی میباشد تا اندازه مالیه ایکه بلند برده شود، انواع مالیاتی

که باید بلند برده شود، قدرت و ظرفیت مالیه دهی اقتصاد و بالاخره تاثیراتی که در نتیجه اتخاذ تدابیر فوق بالای اقتصاد وارد میگردد مورد غور و بررسی قرار داده شود در حالیکه پائین آوردن مصارف مشکلات فوق را دارا نمیباشد.

اکنون سوالی که به ارتباط این موضوع عرض وجود می نمایند عبارت ازین است که مازاد در بودجه برای چه منظوری بوجود آورده میشود؟ به جواب این سوال باید گفت که هدف اساسی از بوجود آوردن مازاد بودجه بصورت عمدی عبارت ازین است تا از طریق کاهش مصارف دولت تقاضای اقتصاد محدود ساخته شده و از صعود قیمت ها جلوگیری بعمل آید. بنا بر آن این شکل مازاد بودجه در چنین حالت اقتصادی بوجود آورده می شود که یک حالت رونق اقتصادی موجود بوده و قیمت ها روبه صعود باشند بخصوص در حالت انفلاسیون پولی شدید درینصورت دولت سعی می نماید تا وسایل مالی را قسماً به شکل مصارف بکار نینداخته بلکه این وسایل مالی را بصورت راکد وبلااستفاده نگهداری نماید تا به این ترتیب جریان پول را در اقتصاد تقلیل داده ودر نتیجه تقاضای زیاد را برای اشیا محدود نماید. درینصورت مازاد بودجه به حیث یک وسیله برای استقرار حالت اقتصادی و استقرار قیم خدمت می نماید.

۸,۳ کسر بودجه

توسط کسر بودجه دولت یک هدف سیاست نوسانی را تعقیب نموده و سعی می نماید تا بوسیله سیاست کسر بودجه حالت اقتصادی را طوری تحت تاثیر قرار بدهد که اقتصاد ملی بزودی ممکنه دوباره بسوی یک حالت تعادل میلان نماید. به این هدف وقتی نایل شده می تواند که، در حالت یک بحران اقتصادی که توسط پائین بودن تقاضا مجموعی نظر به عرضه مجموعی تشخیص میگردد، دولت از طریق بکار انداختن وسایل بودجه تقاضای مجموعی را در اقتصاد تقویه نماید. درین حالت مصارف دولت باید تا زمانی بلند برده شود که هدف از قبل تعین شده دست آید. این هدف بوسیله یک سیاست بودجه کسری بدو طریق نایل شده می تواند یعنی:

اول: دولت می تواند مصارف خود را بدون اینکه درعین حال و خاصتاً مالیات را بلند برده باشد زیاد سازد.

به حیث مصارف اضافی در مرحله اول سرمایه گذاری های اضافی مورد نظرقرار میگیرد. برای اینکه تعداد بیکاران حتی الامکان به اسرع وقت کاهش یافته بتواند بخصوص تطبیق وعملی نمودن چنین پروژه

های دولتی مناسب و اختصاص یافته ظاهر می شوند که کار متکاثف را ایجاب نمایند. مثال های مهم این نوع پروژه کاربر عبارت اند از پروژه های سرک سازی، پروژه های آبیاری، پروژه های عمرانی وغیره.

دوم: طریقه دیگر برای بلند بردن تقاضای مجموعی اقتصاد عبارت ازین است که دولت مالیات را پائین بیاورد چه درینصورت تادیه کنندگان مالیه این امکان را دریافت می نمایند تا به اندازه کاهش مالیه مصارف استهلاکی خود را بلند برند که در نتیجه آن تقاضای مجموعی در اقتصاد افزایش میابد.

شرط اساسی درین حالت عبارت ازین است که دولت درعین حال مصارف خودرا تقلیل ندهد چه در صورت تقلیل مصارف دولت تاثیرات انقباضی بر ضد چنین تاثیرات توسعوی تاثیر وارد می نمایند که از طریق پائین آوردن مالیات و در نتیجه آن بلند رفتن مصارف استهلاکی تادیه کنندگان مالیه بالای اقتصاد وارد میگردد.

اکنون باید دیده شود که کسر بودجه بنابر کدام عوامل بودجود میاید. مهمترین عواملی که باعث بوجود آوردن کسر بودجه می شوند حسب آتی خلاصه میگردد:

۸,۳,۱ کسر بودجه ناشی از امور اداری

اینگونه کسر بودجه در نتیجه فقدان سازمان صحیح اداری و گسترش تشکیلات حاصل میشود و در واقع به علت سازمان ناقص و در نتیجه عدم مدیریت و عدم هماهنگی در کار مخارج اداری اغلب حیف و میل میشود و بازده کار کارمندان دولت بشدت پائین میاید. بخصوص اگر در چنین موارد بدون توجه به اصول مدیریت و سازمان از نظر بهره برداری از کادر موجود، یا دولت مجبور شود از نظر اجرای وظایف عمومی، متوسل به استخدام جدید کارمند گردد به تدریج مخارج اداری نامتناسب با سایر مخارج افزایش میابد و در نتیجه در بودجه عادی دولت کسر بودجه، بصورت افزایش مخارج اداری ظاهر میگردد. کسر بودجه اداری در نتیجه سازمان غلط حصول عوایدست و حتی در نتیجه حصول عاید ناقص بازده حصول پایین است و بدین ترتیب عواید دولت کمتر از میزان واقعی وصول میشود.

گاهی کسر بودجه اداری به علت عدم صلاحیت کادر اداری سازمان های حصول مالیات است و تقلب و فرار از پرداخت مالیات و رشوه به طرُق مختلف در بین مودیان مالیاتی بروز میکند و در نهایت سهم مالیاتی دولت کمتر از میزان واقعی حصول میشود. کسر بودجه اداری ممکن است در نتیجه انتخاب غلط

سیستم مالیاتی بروز نماید. بدین معنی که کاهش بازده مالیاتی ممکن است در نتیجه عدم انطباق سیستم مالیاتی با وضع اقتصادی و اجتماعی موعود باشد. این نوع کسر بودجه ها را، چه از نظر افزایش نامتناسب مخارج اداری باشد و چه از نظر کاهش عواید بودجه، کسر بودجه غیر معقول مینامند و باید در رفع آن کوشش نمود (۱:۳۰۳).

۸,۳,۲ تغییرات اوضاع اقتصادی به حیث علت کسر بودجه

این نوع کسر بودجه به دنبال تغییر وضع اقتصادی از یک مرحله به مرحله دیگر بوجود میاید و نهایتاً عدم هماهنگی و تقارن بین عواید عمومی و مصارف عمومی در بودجه ظاهر میگردد. این عدم هماهنگی بیشتر به علت حساسیت اقلام عاید و عدم حساسیت اقلام مصارف در برابر تغییر وضع اقتصادی بوجود میاید. امروز اقلام عاید با حساسیت بیشتر نسبت به اقلام مصارف در ساختمان مالی و بودجه درآمده است.

زیرا مخارج عمومی برحسب قوانین و مقررات از طرف دولت تعهد شده است و وظایف عمومی دولت در مراحل مختلف تغییر وضع اقتصادی، تعطیل بردار نیست و دولت مجبور است از نظر استقرار نظم و برقراری امنیت و سایر وظایف عمومی هر ساله خرج کند و کاهش مصارف در بودجه در مواقع تغییر وضع اقتصادی خیلی به کندی صورت میگیرد و حتی در مراحل تنزیل وضع اقتصادی نه تنها نمی توان مخارج را محدود کرد بلکه در بعضی مواقع از نظر سیاست استخدام، کاهش عناصر تولید و مبازره با رکود اقتصادی، دولت مجبور است مصارف خود را افزایش دهد.

در صورت که برعکس اقلام عاید در بودجه با حساسیت شدیدی در برابری تغییر وضع اقتصادی ظاهر میشود و درآمدها کاهش میابد. هر چند در مراحل ترقی وضع اقتصادی عواید افزایش میابد ولی برعکس در مراحل تنزیل اقتصادی عواید بشدت کاهش میابد لذا در مراحل ترقی وضع اقتصادی با اضافه عاید مواجه میگردد و در مرحله تنزل وضع اقتصادی دچار کسر میشود.

گاهی کاهش عواید دولت از نظر اوضاع و احوال اقتصادی ممکن است بر اثر نوسانات خیلی کوتاه مدت اقتصادی بوقوع پیوندد. که این نوسانات از مدت دوران اقتصادی کمتر است و در اقتصاد این نونسانات به نوسانات فصلی موسوم است.

نوسانات فصلی بصورت کاهش محصول ملی در نتیجه خشک سالی یا کاهش قیمت محصولات مهم ملی و نظایر آن ظرفیتهای مالیاتی جامعه را تقلیل میدهد و در تعقیب آن عواید دولت کاهش میابد.

کاهش عواید دولت از نظر اوضاع و احوال اقتصادی ممکن است بر اثر حوادث غیر مترقبه و غیر قابل پیش بینی و اتفاقی مثل سیل، زلزله، حریق و نظیر آن محصول ملی را کاهش میدهد که بدنبال آن ظرفیت های مالیاتی جامعه محدود میشود و سهم مالیاتی دولت کاهش میابد(۱:۳۰۵).

کسر بودجه ایکه به طریق متذکره فوق بوجود میاید در اقتصاد جدید غیر قابل اجتناب بوده و دولت باید سعی نماید تا این نوع کسر بودجه را از طریق بکار انداختن وسایل سیاست پولی و مالی چاره سازی نماید تا به این ترتیب وضع اقتصادی درمان شده بتواند در غیر آن وضع وخامت بیشتری را کسب نموده در سالهای بعدی نیز عواید دولت کاهش یافته و در نتیجه بودجه را به کسر مواجه می سازد.

سوالی که به ارتباط موضوع اکنون عرض وجود مینماید عبارت ازاین است که جهت تکافوی کسر بودجه چه نوع امکانات بدسترس دولت قراردارد. تکافوی کسر بودجه از طریق وسایل سیاست مالی می تواند، بطور مثال توسط دریافت قرضه ها از داخل مملکت و یا از ممالک خارجی و موسسات بین المللی صورت گیرد. دولت همچنان می تواند حین احتیاج مالی فوق العاده و بخصوص در صورت کسر بودجه یک قسمت دارائی های خود را بفروش رسانیده و به این طریق کسر بودجه خود را تمویل نماید.

این نوع تهیه وسایل مالی برای دولت جهت تکافوی کسر بودجه در صورتیکه دارائی های فروخته شده دولت بدسترس کسانی قرار گیرد که نظر به دولت استفاده بهتری از آن نموده بتوانند از نقطه نظر اقتصاد ملی نیز فوق العاده مفید تمام میشود چه درینصورت از یک طرف دولت احتیاج مالی خود را تکافو نموده و از جانب دیگر مولدیت نیز در اقتصاد بلند میرود.

علاوه بر آن این نوع تکافوی کسر بودجه تاثیرات انفلاسیونی را نیز بالای اقتصاد وارد نمی نماید چه درینصورت مقدار پول در اقتصاد افزایش نیافته بلکه صرف یک انتقال پول یا انتقال قدرت خرید از بخش خصوصی به بخش دولتی صورت میگیرد.

دولت همچنان کسر بودجه خود را از طریق نشر اسناد قرضه دولتی نیز تکافو می نماید در کشورهای توسعه یافته تمویل کسر بودجه از طریق نشر اسناد قرضه دولتی رول مهمی را بازی می نماید اما در ممالک توسعه نیافته نظر به سویه پائین مردم و عدم آگاهی از مزایای این اسناد قرضه دولتی امکانات ناچیزی برای دولت ها موجود است تا ازین طریق احتیاجات مالی خود را تامین نمایند.

درصورت تمویل کسر بودجه از طریق اسناد قرضه دولتی نیز تاثیرات انفلاسیونی قابل تشویش نمیباشد چه درینصورت نیز قدرت خرید توسط خریداری اسناد قرضه از بخش خصوصی به بخش دولتی انتقال یافته و بنا بران مقدار پول در اقتصاد زیاد نمی شود تا باعث بوجود آوردن تمایلات انفلاسیون گردد.

تمویل کسر بودجه از طریق فروش اسناد قرضه دولتی صرف زمانی باعث بوجود آوردن تمایلات صعود قیم شده می تواند که اسناد قرضه دولتی توسط پول های خریداری گردد که در اقتصاد به شکل ذخایر غیر تولیدی یا پول های راکد موجود باشند، طوریکه این وضع در ممالک توسعه نیافته بیشتر عمومیت دارد چه درین ممالک مردم قسمت قابل ملاحظه پس اندازها را به بانک ها نیاورده بلکه در خانه های خود نگهداری می نمایند.

این نوع پس اندازهای غیر تولیدی در جریان اقتصادی شامل نبوده و بنابرآن تاثیراتی را بالای قیمت ها نیز وارد کرده نمی توانند اما وقتیکه همرای این پس اندازهای غیر تولیدی اسناد قرضه دولتی خریداری شوند درینصورت از طریق مصارف دولت به دوران اقتصادی شامل گردیده سرعت دوران پول را بلند برده و در نتیجه تاثیرات صعود قیم و انفلاسیون را وارد مینمایند.

امکان تکافوی کسر بودجه در ممالک توسعه نیافته و همچنان در افغانستان از طریق نشر اسناد قرضه دولتی یا اصلاً وجود نداشته یا صرف به پیمانه نا چیز موجود خواهد بود چه مردم بنابر نداشتن معلومات کافی راجع به مزایای اسناد قرضه دولتی تفاوت نسبتاً زیاد بین نرخ ربح بازار آزاد و نرخ مفاد اسناد قرضه دولتی و عده بنا بر حرمت ربح از نگاه مذهبی اصلاً حاضر نمیشوند تا اسناد قرضه دولتی را خریداری نمایند.

تکافوی کسر بودجه از طریق وسایل سیاست پولی یعنی نشر نوت اضافی در اقتصاد به پیمانه کم یا بیش با تمایلات انفلاسیونی نیز توام میباشد- چون در افغانستان فعلاً بازار های منظم سرمایه وجود نداشته و این امکان نیز فعلاً وجود ندارد تا دولت در مواقع ضرورت احتیاجات مالی خود را بنابر عوامل متذکره فوق از طریق نشر اسناد قرضه دولتی رفع نماید. بنا بران یگانه امکانی که باقی میماند عبارت ازین است که دولت حین احتیاج مالی وسایل مورد ضرورت خود را ازطریق دریافت قرضه از د افغانستان بانک تهیه نماید که این نوع طرز تمویل احتیاج مالی طوریکه فوقاً ذکر شد به پیمانه کم یا بیش باعث صعود قیمت ها نیز میگردد.

اگر توسط این نوع تمویلی کسر بودجه صعود قیمت ها به پیمانه زیاد باشد درینصورت مصارف دولت در دوره های بعدی نیز بلند میرود چه دولت نیز برای تکافوی احتیاجات پرسونل خود به حیث یک تقاضا کننده بزرگ بوده و بنا برآن وقتیکه قیمت ها بلند برود درینصورت دولت نیز مجبور است تا مصارف خود را از نگاه اسمی بلند برد تا عین احتیاجات خود را که قبل از بلند رفتن قیمت ها خریداری می نمود تهیه کرده بتواند. بنا برآن دیده می شود که در تحت شرایط متذکره فوق از یک طرف صعود قیمت ها تاثیرات منفی را بالای اقتصاد وارد می نماید و از جانب دیگر کسر بودجه دولت را در دوره های بعدی نیز بیشتر میسازد .

با درنظر داشت تاثیرات فوق باید دولت از احتیاط و دقت تام کار گرفته از یکطرف مقدار پول اضافی را نظر به تشخیص درست وضع اقتصادی به اندازه در اقتصاد به دوران اندازد که صعود قیمت ها حتی الامکان به پیمانه ناچیز صورت گیرد چه عده از علمای اقتصاد بلند رفتن قیمت ها را تا حدود ۲ فیصد علاوه براینکه مضر نمیدانند یک وسیله تشویق کننده توسعه اقتصادی نیز میدانند و از جانب دیگر قیمت ها را نیز کنترول نماید در غیر آن تکافوی کسر بودجه از طریق سیاست پولی هدف مطلوب را برآورده نخواهد ساخت.

۸,۳,۳ ساختمان اقتصادی به حیث علت کسر بودجه

این کسر بودجه به علت عدم هماهنگی بین عواید و مصارف عمومی در طویل المدت بروز میکند. این عدم هماهنگی گاه در نتیجه افزایش مصارف انکشافی از نظر سیاست توسعه اقتصادی است. افزایش مصارف انکشافی بمنظور تقویت زیربنای اقتصادی و اجتماعی کشور صورت میگیرد و تقویت زیربنای اقتصادی و اجتماعی در جامعه طویل المدت بوقوع میپیوندد و جامعه تحول میابد و اقتصاد کشور از مراحل ابتدایی توسعه اقتصادی به مراحل بالا تر توسعه متمایل میشود.

عدم تکافو عواید دولت از نظر تامین مالی مصارف انکشافی اغلب به علت ضعف توانائی مالی جامعه است و این ضعف قدرت مالی بصورت کسر عاید در این مواقع بصورت کسر بودجه انکشافی بروز میکند که در مالیه جدید کسر بودجه انکشافی کسر بودجه معقول تلقی میشود و کارشناسان تا حدودی به آن موافقت دارند و بعضی فراتر رفته ادعا دارند که اصولاً کسر بودجه انکشافی را نمیتوان کسر بودجه دانست زیرا مصارف انکشافی مصارف تولیدی است و به موازات آن ظرفیت های اقتصادی جامعه توسعه

میابد و توسعه ظرفیت اقتصادی موجب افزایش ظرفیت مالی جامعه میشود بطوری که دولت از طریق تحصیل عواید اضافی میتواند مصارف و عواید خود را متوازن سازد.

انواع و اقسام کسر بودجه که فوقاً تذکر داده شد اکثراً دارای ماهیت و خاصیت قصیرالمدت می باشد چه آنها بنا بر عوامل غیر مترقبه وعوامل موقتی بوجود آمده و وقتیکه عوامل آنها بر طرف گردد کسر بودجه نیز از بین میرود اما این نوع کسر بودجه که مربوط به ساختمان اقتصادی یک مملکت میباشد بیشتر ماهیت طویل المدت را دارا می باشد. کسر بودجه ممالک توسعه نیافته بصورت عموم و به پیمانه زیاد تابع به این عامل میباشد چه ضعف و انکشاف نامتوازن در ساختمان های اقتصادی از قبیل ساختمان زراعتی، ساختمان صنعتی، زیربناهای اقتصادی وغیره در ممالک توسعه نیافته وجود دارد که ازبین بردن نواقص فوق در یک مدت کوتاه امکان پذیر نبوده بلکه طرح وتطبیق پلان های اقتصادی طویل المدت را ایجاب نموده و به این ترتیب مصارف دولت را بلند برده و در نتیجه بودجه دولت را نیز بصورت مداوم به یک کسر مواجه می سازد.

باید توجه داشت که تامین کسر بودجه انکشافی معمولاً از طریق قرضه صورت میگیرد، زیرا سرمایه گذاری های انکشافی اغلباً سرمایه گذاری های طویل المدت است و با سیاست انتشار پول و سیاست انفلاسیون پول نمیتواند آنها را تامین کرد(۱:۳۰٦).

به ارتباط این نوع تاثیرات و بوجود آمدن کسر بودجه بصورت تقریباً مداوم سوالی که مطرح می باشد عبارت ازین است که چرا دولت این نوع کسر بودجه را متقبل میگردد وبه مقابل نواقص این کسر بودجه چه نوع مزایای وجود دارد.

بجواب این سوال باید گفت که مصارف فوق بصورت طویل المدت از یکطرف اگر کسر بودجه را بوجود میاورد از طرف دیگر سویه یا حالت توسعه اقتصادی را در مملکت طوری تغییر میدهد که با بهتر شدن ساختمان های اقتصادی نیز بسوی رشد میلان می نماید.

چون این نوع مصارف ساختمان یک اقتصاد را بصورت نسبی بسوی یک اقتصاد توسعه یافته تر تغییر میدهد از این جهت این نوع کسر به نام کسر بودجه ناشی از ساختمان های اقتصادی یاد میشود. این تمویل کسر بودجه باید از طریق دریافت قرضه ها و خاصتاً دریافت قرضه های خارجی بلاقید و شرط سیاسی و

اقتصادی صورت گیرد. دلیل آن عبارت ازین است که مصارف چنین پروژهای ساختمانی وزیربنائی در ممالک توسعه نیافته فوق العاده زیاد بوده و بدست آوردن منابع مالی آن از طریق منابع داخلی امکان پذیر نمی باشد.

ازین جهت است که امروز قسمت عمده واساسی پلانهای انکشافی دولت در ممالک توسعه نیافته و همچنان در افغانستان از طریق دریافت قرضه های خارجی تمویل گردیده و بنا برآن قرضه های خارجی نقش مهمی را در توسعه این ممالک دارا می باشد.

خلاصه

از نقطه نظر پرنسیب باید بودجه در یک حالت توازن قرار داشته باشد ولی عمل اکثراً بنابر تغییرات و تحولات شرایط اقتصادی کسر یا تفاضل در بودجه نیز بوجود میباید. تاثیرات انفلاسیون و خاصتاً تاثیرات انفلاسیون جهانی این نظریه بیشتر مورد تائید و پشتیبانی قرار گرفته که رعایت اصل توازن بودجه یک شرط مهم و اساسی را برای یک سیاست پولی سالم و استقرار ارزش پول که یکی از اهداف مهم سیاست اقتصادی و سیاست بانک مرکزی است تشکیل میدهد.

باساس تجارب اساس توازن بودجه به حیث یکی از اساسات کلاسیک بودجه تا اوایل قرن(۲۰) بصورت جدی مورد رعایت و توجه قرارداده می شد اما در قرن ۲۰ و بخصوص بعد از جنگ جهانی اول اساس توازن بودجه متزلزل گردید زیرا از یکطرف توسط بلند رفتن مصارف دولت برای از بین بردن خسارات ناشی از جنگ بودجه کشورهای شامل جنگ به یک کسر مواجه گردید. کمی بعد از جنگ جهانی اول سعی گردید تا دوباره به اصل توازن بودجه رجعت شود اما بحران اقتصاد ی جهان و نتایج بعدی آن سبب شد تا جان مینارد کنیز (J.M.Keynes) بودجه کسری را برای دولت پیشنهاد نمود تا بتواند بر ضد بحران اقتصادی مجادله نماید در اقتصاد امروزی کسر بودجه یک امر اجتناب ناپذیر بوده و بنابر عوامل مختلف بودجود میاید.

مازاد در بودجه وقتی بودجود میباید که عواید در یک دوره بودجوی بنابر هر علتی که باشد نظر به مصارف بیشتر گردد این مازاد در بودجه بصورت عموم به دو طریق بودجود می آید: توسط کاهش مصارف و ثابت نگهداشتن عواید موجوده و توسط بلند بردن عواید و ثابت نگهداشتن مصارف موجوده.

بعضاً هم مازاد بودجه در چنین حالت اقتصادی بوجود آورده می شود که یک حالت رونق اقتصادی موجود بوده و قیمت ها روبه صعود باشند بخصوص در حالت انفلاسیون پولی شدید درینصورت دولت سعی می نماید تا وسایل مالی را قسماً به شکل مصارف بکار نینداخته بلکه این وسایل مالی را بصورت راکد و بلااستفاده نگهداری نماید. درینصورت مازاد بودجه به حیث یک وسیله برای استقرار حالت اقتصادی و استقرار قیم خدمت می نماید.

توسط کسر بودجه دولت یک هدف سیاست نوسانی را تعقیب نموده و سعی می نماید تا بوسیله سیاست کسر بودجه حالت اقتصادی را طوری تحت تاثیر قرار بدهد که اقتصاد ملی بزودی ممکنه دوباره بسوی یک حالت تعادل میلان نماید. درین حالت مصارف دولت باید تازمانی بلند برده شود که یک استفاده کامل بعمل آمده بتواند. این هدف بوسیله یک سیاست بودجه کسری بدو طریق نایل شده می تواند یعنی:

اول: دولت می تواند مصارف خود را بدون اینکه درعین حال و خاصتاٌ مالیات را بلند برده باشد زیاد سازد.

دوم: طریقه دیگر برای بلند بردن تقاضای مجموعی اقتصاد عبارت ازین است که دولت مالیات را پائین بیاورد چه درینصورت تادیه کنندگان مالیه این امکان را دریافت می نمایند تا به اندازه کاهش مالیه مصارف استهلاکی خود را بلند برند که در نتیجه آن تقاضای مجموعی در اقتصاد افزایش میابد.

مهمترین عواملی که باعث بوجود آوردن کسر بودجه می شوند حسب آتی خلاصه میگردد:

کسر بودجه ناشی از امور اداری: اینگونه کسر بودجه در نتیجه فقدان سازمان صحیح اداری و گسترش تشکیلات حاصل میشود و در واقع به علت سازمان ناقص و در نتیجه عدم مدیریت و عدم هماهنگی در کار مخارج اداری اغلب حیف و میل میشود و بازده کار کارمندان دولت بشدت پائین میاید.

تغییرات اوضاع اقتصادی به حیث علت کسر بودجه: این نوع کسر بودجه به دنبال تغییر وضع اقتصادی از مرحله به مرحله دیگر بوجود میاید و نهایتاً عدم هماهنگی و تقارن بین عواید عمومی و مصارف عمومی در بودجه ظاهر میگردد. ساختمان اقتصادی به حیث علت کسر بودجه: این کسر بودجه به علت عدم هماهنگی بین عواید و مصارف عمومی در طویل المدت بروز میکند. این عدم هماهنگی گاه در نتیجه افزایش مصارف انکشافی از نظر سیاست توسعه اقتصادی است. افزایش مصارف انکشافی بمنظور تقویت

زیربنای اقتصادی و اجتماعی کشور صورت میگیرد و تقویت زیربنای اقتصادی و اجتماعی در جامعه طویل المدت بوقوع میپیوندد و جامعه تحول میابد و اقتصاد کشور از مراحل ابتدای توسعه اقتصادی به مراحل بالا تر توسعه متمایل میشود.

سوالات

١. بودجه دارای کدام حالات میباشد؟

٢. اساس توازن بودجه توسط کدام علما تاکید میشد؟

٣. اساس توازن بودجه چه را بیان میدارد؟

٤. مازاد در بودجه به کدام اشکال تحقق میپذیرد؟

٥. مازاد در بودجه به چه منظور صورت میگیرد؟

٦. کسر در بودجه دولت چه زمانی بودجود میاید؟

٧. کدام عوامل سبب کسر در بودجه دولت میشود؟

٨. امور اداری چگونه سبب کسر در بودجه دولتی میگردد؟

٩. تغییرات اوضاع اقتصادی سبب کسر در بودجه دولتی میگردد؟ اگر بلی چگونه؟

١٠. کسر بودجه دولتی چگونه میتواند تمویل گردد؟

١١. کسر بودجه دولتی به خاطر ساختمان های اقتصادی چگونه بوجود میاید؟

١٢. بودجه دولت افغانستان کدام یکی حالت بودجه را دارا میباشد؟

مأخذ

١. موسوی، حبیبی و آقا خانی، علیرضا. (١٣٨٤). اصول تنظیم و کنترول بودجه دولتی، ناشر نورعلم،تهران.

٢. . عزیزی، غلام رضا. (١٣٩٠). فراگرد تنظیم و کنترول بودجه دولتی بر اساس نظام آمارهای مالی دولت، تهران.

فصل نهم

حساب قطعیه بودجه

حساب قطعیه ثبت مکمل اجرای مصارف سالیانه واحد های بودجوی دولت به مقایسه بودجه منظور شده به تفکیک تادیات قبلی و بعدی و ثبت مکمل عواید دولت با در نظر داشت وجوه تحقق یافته و تحصیل شده به مقایسه پیشبینی سالانه، را نشان میدهد و یا به عباره دیگر حساب قطعیه دولت در حقیقت مجموع عواید تحقق یافته و مصارف صورت گرفته را در طی یک سال مالی بیان میدارد. حساب قطعیه آینه تمام نمای تحقق بودجه است(۱:۱).

۹,۱ اهمیت حساب قطعیه

با ترتیب حساب قطعیه وزارت مالیه و مقامات ذیصلاح در روشنی قرار میگیرند که اجراات بودجوی چگونه صورت گرفته، در کدام عرصه، عقب مانی وجود دارد و در کدام عرصه دیگر اجراات بیش از پیشبینی صورت گرفته است. ارزیابی علل عقب مانی و افزایش مراجع ترتیب کننده و تصویب کننده را در ترتیب بودجه سال بعد، یاری می رساند. هر گاه از چگونگی اجراات معلومات دقیق و روشن در اختیار نداشته باشیم، ترتیب بودجه های بعدی شکل آفاقی داشته و تطبیق آن ادارات را به مشکلات مواجه میسازد.

به منظور داشتن تصویر واضح و روشن از وضع مالی کشور و جلوگیری از خطرات احتمالی عدم تحقق و تطبیق بودجه، ترتیب و بازرسی حساب قطعیه، امر لازمی و ضروری است و به همین دلیل قوانین ترتیب و بازرسی آنرا هدایت داده است.

دولت جمهوری اسلامی افغانستان بودجه و حساب قطعیه خود را تحت سه صورت حساب ارائه میکند. این صورت حساب ها عبارت اند از حساب قطعیه مصارف بودجه عادی، حساب قطعیه مصارف بودجه انکشافی و حساب قطعیه عواید میباشد.

مصارف بودجه عادی دولت عبارت است از مصارف عادی سال جاری که شامل معاشات، استفاده اجناس و خدمات، پرداخت تکتانه و قسط قروض، سبسایدی ها، مساعدت ها، سهمیه های اجتماعی و کسب دارایی

بوده و مصارف انکشافی قرار ملاحظه حساب قطعیه مرتبه وزارت محترم مالیه عمدتاً شامل کود ۲۲ (استفاده از اجناس و خدمات) و کود ۲۵ (کسب دارایی) میباشد.

حکومت مصارف واحد های بودجوی را از طریق حساب واحد خزاین تنظیم مینماید، بدین ترتیب وزارت خانه ها، ادارات مستقل، مستوفیت ها و سایر نهاد های بودجوی حسابات بانکی مشخص و تحت کنترول نداشته و دارای هیچ نوع بیلانس نقدی مستقل نمیباشند. زیرا تمام عواید بشمول دریافت کمک ها و پرداخت بودجه عادی از طریق این حساب اجراء و تنظیم میشود. تمام پرداختهای وزارت خانه ها، ادارات مستقل و سایر نهاد ها بعد از منظوری مقامات ذیصلاح در وزارت مالیه از حساب واحد خزاین اجراء میشود. پرداخت ها مطابق به محتویات فورم م ۱٦ و سایر اسناد ضمایم آن طی مراحل شده و در سیستم اداره مالی افغانستان (Afghanistan Financial Management System) ثبت میگردد.

بودجه انکشافی که عمدتاً از طریق مساعدتها و تعهد کشور ها و نهاد های کمک کننده و قسماً از عواید داخلی و قروض مورد اجراء قرار میگیرد، هر پروژه با توجه به وجوه مشخص آن در بودجه پیش برده شده و در صورتیکه کار پروژه طی سال مالی مربوطه ختم نگردد، وجوه باقیمانده به سال مابعد انتقال میگردد.

تمام حسابات بانکی که از طریق بودجه اصلی مورد اجراء قرار میگیرند تحت کنترول حساب واحد خزاین میباشد. این حسابات شامل حساب واحد خزاین در بخش بودجه عادی و حسابات مربوط به پروژه های انکشافی که از طریق کشور های کمک کننده تمویل میشود میباشد. حساب واحد خزاین بطور روزانه و به اساس راپور های ولایتی بشکل ماهوار تطبیق میگردد.

دولت یک قسمتی از نیازمندی های بودجه خویش را از طریق عواید داخلی و مساعدت های کشورها و نهاد های کمک کننده تمویل میکند، گرچه بودجه انکشافی عمدتاً از طریق مساعدت ها و در برخی موارد از طریق عواید داخلی و قروض تمویل و از طریق بودجه ملی به مصرف میرسد، ولی یک قسمت زیاد مصارف انکشافی که آنهم از بخش مساعدت های بلاعوض است بطور مستقیم به مصرف میرسد که بنام بودجه خارجی یاد میشود و در حساب قطعیه دولت شامل نمیباشد.

بناً بمنظور داشتن تصویر واضح و روشن صورت تحقق و تحصیل عواید و چگونگی مصارف سال مالی و جلوگیری از خطرات احتمالی عدم تحقق و تطبیق بودجه، ترتیب و بازرسی حساب قطعیه، امر لازمی و ضروری است و به همین دلیل قوانین ترتیب و بازرسی آنرا هدایت داده است و وزارت مالیه مکلف است تا در ختم سال مالی آن بخش از عوایدی که از طریق دولت جمع آوری و مصارفی که از طریق بودجه دولت صورت میگیرد، حساب قطعیه آنرا ترتیب و مطابق به قانون به شورای محترم ملی ارایه نماید.

۹,۲ مکلفیت های واحد های بودجوی

واحد های بودجوی (وزارت خانه ها و ادارات مستقل) طبق قانون اداره امور مالی و مصارف عامه و تعلیماتنامه محاسبه مکلف اند در ختم سال مالی فورم م- ۹۱ (راپور قطعیه) بودجه عادی و انکشافی را که در آن اصل منظوری سالانه ،تعدیلات ظرف سال، تخصیصات حاصله، مصارف و باقیمانده (از تخصیصات و اصل منظور بودجه) را نشان میدهد و همچنان راپور های م ۲۹ و م ۲۷ (راپور های عواید مرکزی و ولایتی) را با در نظرداشت عواید پیش بینی شده ، تحقق یافته، تسهیل شده و باقیمانده ترتیب و به وزارت مالیه ارائه دارد.

لازم به تذکر است که حساب قطعیه واحد های بودجوی به رویت اسناد و ثبت های مربوطه و راپور های عواید و مصارف ولایتی ترتیب و همچنان حساب قطعیه عمومی دولت به اساس قطعیه واحد های بودجوی که پس از کنترول امضای مسولین درجه اول ادارات، به وزارت محترم مالیه ارسال میگردد؛ بعد از تطبیقات با واحد های بودجوی توحید و نهائی شود.

اداره عالی تفتیش وظیفه دارد تا از صحت ارقام مندرج در قطعیه برویت اسناد اطمینان حاصل و گزارش نتایج بازرسی را با رعایت اصل بی طرفی به شکل واقع بینانه و مستند ترتیب و ارائه دارد.

بناءً واحد های بودجوی مکلفیت دارند تا حساب قطعیه شان را به رویت اسناد بعد از تطبیقات با واحد دومی مربوطه و وزارت مالیه، علم آوری از صحت ارقام درج حساب قطعیه نموده و جهت توحید به قطعیه عمومی دولت به وزارت مالیه گسیل دارند. بعد از ترتیب حساب قطعیه عمومی دولت مسولیت هر نوع مشکل بعدی در عدم صحت ارقام مندرج قطعیه به دوش موظفین حسابی و مسولین مربوطه بوده و اداره عالی تفتیش هیچ نوع مسولیت در ارقام مندرج در حساب قطعیه واحد های بودجوی و حساب قطعیه عمومی دولت را ندارد.

۹,۲,۱ مکلفیت وزارت مالیه
وزارت مالیه بر اساس هدایت ماده (۵۹) قانون اداره امور مالی و مصارف عامه مکلف است حساب قطعیه را بر مبنای قطعیه واحد های بودجوی، ترتیب و جهت بازرسی به اداره کنترول و تفتیش، ارایه نماید. با توجه به اینکه قانون اساسی، قانون اداره عالی تفتیش و قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، ترتیب حساب قطعیه، تفتیش و ارائه گذارش نتایج بازرسی آنرا بمقام ریاست جمهوری و شورای ملی طی شش ماه اول سال مابعد قید نموده است بناءً وزارت مالیه مکلف است تا حساب قطعیه مصارف بودجه عادی و انکشافی و حساب قطعیه عواید دولت را طی سه ماه اول سال مابعد ترتیب و در شروع ربع دوم جهت بازرسی به اداره عالی تفتیش ارائه نماید.

۹,۲,۲ مکلفیت اداره کنترول و تفتیش
اداره کنترول و تفتیش به عنوان عالی ترین ارگان بازرسی کننده امور مالی و حسابی در سطح کشور منحیث تفتیش خارجی مستقل بر طبق فقره(۱) ماده (۱۱) قانون کنترول و تفتیش ماده (۵۹) قانون اداره مالی و مصارف عامه و ماده (۹۸) قانون اساسی به بازرسی حساب قطعیه که از جانب وزارت مالیه ترتیب و نهایی شده باشد، مکلف بوده و گزارش بازرسی را بمقام ریاست جمهوری و شورای ملی ارایه میدارد.

بازرسی حساب قطعیه شامل حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات در عرصه گزارشدهی مالی و ترتیب حساب قطعیه، میزان رسی و تطبیقات حساب قطعیه مرتبه واحد های بودجوی با حساب قطعیه عمومی دولت و برخی تطبیقات نمونه وی (تطبیق قیدی تعدیلات صدور تخصیصات و موارد موثر در معاملات بانکی وغیره) چگونگی تحقق و تحصیل عواید بوده و شامل بررسی اسناد و دارایی ها در وزارت ها و ادارات نمی باشد.

۹,۳ انواع اظهار نظر تفتیش
در نتیجه بازرسی حساب قطعیه دولت ، اداره کنترول و تفتیش در مطابقت به استندرد های جهانی با در نظر داشت یافته های تفتیش، پیرامون نحوه ترتیب حساب قطعیه به یکی از اشکال ذیل اظهار نظر مینمایید:

۹,۳,۱ اظهار نظر موافق

این اظهار نظر زمانی ارایه می گردد که حساب قطعیه در تمام موارد مهم بشکل مناسب و در مطابقت به گزارشدهی مالی اجرا و پیشکش شده باشد و بعباره دیگر ترتیب قطعیه دولت برویت قطعیه های ادارات بودجوی در مطابقت به سیستم (AFMIS) در زمان معین با داشتن صورت های حساب و اسناد حامی و اجرای تطبیقات بانکی به تفکیک بودجه عادی و انکشاقی بدون هر نوع قلم خوردگی ترتیب و از جانب وزیر مالیه امضا شده عاری از هر نوع نواقص و اشتباهات باشد.

۹,۳,۲ اظهار نظر موافق مشروط

وقتی مطرح می شود که با موجودیت برخی نواقص در صورت های مالی ، پیرامون حساب قطعیه نظر موافق ارایه شده نتواند و موضوع مشروطیت در آن برجسته و مشخص می گردد یعنی به ترتیب قطعیه موافق هستیم به استثنای برخی موارد و نواقص که در قطعیه وجود دارد مثلاً قطعیه در زمان معین ترتیب نشده و یا به یک شیوه مطلوب ترتیب نیافته قطعیه عادی و انکشافی تفکیک نشده وغیره که چنین موارد در اظهار نظر ذکر میگردد.

۹,۳,۳ اظهار نظر موافق توام با تاکید بر موضوعات خاص

چنین اظهار نظر تا حدودی با اظهار نظر موافق مشروط شباهت داشته اما موضوعاتی که حساب قطعیه را متاثر می سازد، جهت بحث مجدد از سایر موضوعات مجزا ساخته می شود. همچنان موضوعاتی که نتیجه آن به آینده ارتباط داشته و ممکن بالای ترتیب قطعیه در آینده نیز تاثیر گذار باشد، مانند سفارشات نتایج بازرسی قطعیه سال قبل، تامین شفافیت در راپور های حسابی وغیره مشخص میگردد.

۹,۳,٤ اظهار نظر مخالف

زمانی ارایه می شود که تخلفات خیلی عمده، نواقص و اشتباهات حساب قطعیه را بطور قابل ملاحظه متاثر ساخته باشد و بعباره دیگر اظهار نظر مخالف وقتی ارایه می گردد که قطعیه مرتبه با قطعیه نهاد های بودجوی و سیستم مالی مطابقت نداشته و بنا بر موجودیت نواقص و اشتباهات غیر شفاف باشد.

۹,۳,٥ اظهار نظر رد مسولیت

این نظر وقتی مطرح می گردد که کمیسیون موظف در جریان بازرسی حساب قطعیه قادر به حصول مدارک مناسب تفتیش نباشد، یعنی اسناد و معلومات کافی مربوط به ترتیب حساب قطعیه از جانب وزارت محترم مالیه جهت بازرسی به کمیسیون ارایه شده نتواند.

۹,٤ ضرورت ترتیب حساب قطعیه

- حصول معلومات در مورد چگونگی تحقق بودجه.
- ارزیابی توازن (تناسب بین عواید و مصارف).
- ارایه معلومات برای اجرای عملیات جدید.

۹,٥ اهمیت بازرسی حساب قطعیه

- ✓ آگاه ساختن مراجع از اجراات بودجوی ، عقب مانی یا اجراات بیش از پلان.
- ✓ کمک به مراجع ترتیب کننده بودجه از طریق ارزیابی علل عقب مانی و افزایش.
- ✓ تثبیت موجبات عدم اجرای بودجه انکشافی.
- ✓ تثبیت موجبات عدم تحقق و تحصیل عواید.
- ✓ توجه به ترتیب دقیق بودجه سال ما بعد با در نظر داشت حقایق و امکانات (تحقق عملی بودجه) و جلوگیری از ترتیب بودجه بصورت آفاقی.
- ✓ کاهش خطرات احتمالی تحقق بودجه بعدی.
- ✓ ارایه اطمینان از چگونگی تحقق بودجه ، به مقامات ذیصلاح.
- ✓ اتخاذ تدابیر در جهت رفع خلا ها و کاستی های موجود در اجراات.

۹,٦ هدف و مرام بازرسی

- ✓ عدم اضافه ستانی از اصل منظوری و فیصله بورد بودجوی.
- ✓ عدم تجاوز تعدیلات از مقامات ذیصلاح در تعدیلات بودجوی.
- ✓ حصول حکم مقام ریاست جمهوری در استفاده از بودجه احتیاط.
- ✓ چگونگی اتخاذ تصامیم در مورد وضعیت مالی کشور.

۹,۷ تاریخچه حساب قطعیه دولت در افغانستان

قرار که معلوم است بدون موجودیت پول و دارایی و حساب گیری امکان نظم در زندگی بشر نا ممکن است بناءً حساب در حیات اجتماعی بشر از ابتدا موجود بوده و اساسات سیستم های حسابی در همه ممالک جهان سیر تکاملی خود را پیموده است. در افغانستان عزیز نیز محاسبه در ارگان های دولتی وقت از قدیم الایام موجود بوده که مراحل انکشافی خود را طی کرده چنانچه سیستم محاسبه بنام رقوم الی سال ۱۲۹۵ هجری شمسی در افغانستان بکار برده میشد و محاسبه ژیستون الی سال ۱۳۳۸ یکی جاگزین دیگر در محاسبه دولتی افغانستان شده و بعد از آن سیستم محاسبه دبل انتری که تا کنون در اداراتی که از بودجه مصرف مینماید بکار برده میشود در همه سیستم های محاسبه باید توحید حساب در اخیر ترتیب شود. مثلاً در محاسبه تصدی ها بیلانس و در محاسبه بودجوی توحید حساب سالیانه (عواید و مصارف) که توازن آن بنام حساب قطعیه دولت یاد میشود؛ ترتیب میگردد یعنی در حقیقت حساب قطعیه دولت مجموع عواید تحقق یافته و مصارف صورت گرفته را طی یکسال مالی بیان مینمایید که شکل محاسبوی ترتیب و نتیجه گیری آن در تمامی کشور های جهان تقریباً یکسان است. در سال های ۱۳۰۹ الی ۱۳۱۲ دولت وقت افغانستان که در شکل و تشکیل نظام دولتی خویش از کشور های مدرن دنیا پیروی میکرد با ایجاد صدارت و پارلمان (شورا) ادارات دیگر نیز مثل ریاست تفتیش محاسبات برای اولین بار در چوکات صدارت عظمی وقت تشکیل شد و اولین ریس آن محترم غلام مجتبی خان "مستمندی" که یک تن از محاسبین ممتاز وقت خود بود و زمانی وزیر مالیه ، مدت زیادی را بحیث معین مالیه ایفای وظیفه مینمود عز تقرر حاصل کرد و حساب های قطعیه که از جانب وزارت مالیه ترتیب میشد توسط هیات عالی رتبه ریاست تفتیش محاسبات وقت بازرسی میگردید و الی سال ۱۳۵۸ متواتراً حساب های قطعیه بررسی شده است و هدف از بازرسی آن اطمینان حاصل میگردد که عواید پیشبینی شده مطابق قانون به وقت و زمان آن جمع آوری به خزینه دولت تحویل گردیده و مصارف در راه معقول آن عاری از سوء استفاده صورت گرفته است و در مورد مشکلات و پرابلم های ناشی از آن نظریات اصلاحی ارایه میگردید.

شما میدانید که سه دهه جنگ خانمان سوز از نگاه مادی و معنوی به کشور افعانستان صدمه وارد نموده طبعاً تاثیرات ناگوار آن یکی فرهنگ جنگ و دیگری تخریبات جنگ بالای همه تاثیر داشته، چنانچه وزارت مالیه از سال ۱۳۵۸ به بعد صرف یک مرتبه در سال ۱۳٦٥ یا سال ۱۳٦۹ حساب قطعیه دولت را ترتیب نموده و دیگر الی سال ۱۳۸۱ قادر به ترتیب حساب قطعیه نشده است ، ترتیب حساب قطعیه

سال های اخیر در کشور بنابر شرایط نامساعد وقت دارای نواقص و خلا ها بوده مثلاً حساب قطعیه سال های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ دولت طوری ترتیب شده بود که نظر به تشکیل وزارت مالیه، ریاست محاسبات مکلفیت ترتیب حساب قطعیه دولت را داشت، اما ریاست خزاین به تنهایی خود قبل از ترتیب قطعیه عواید و محاسبات به ترتیب قطعیه بودجه عادی، مبادرت ورزیده و حساب قطعیه بودجه انکشافی را اصلاً ترتیب نکرده بود. حساب قطعیه سال های ۱۳۸٤ و ۱۳۸٥ نشان داد که اصول و موازین حسابی در ترتیب حساب قطعیه هنوز هم آنطور که ایجاب مینمایید رعایت نگردیده و در ترتیب آن کمبودات و کاستی ها وجود داشت.

در قطعیه سال ۱۳۸٦ دولت نیز سفارشات این اداره بطور کلی در نظر گرفته نشده و هم آهنگی میان قطعیه مرتبه وزارت مالیه با قطعیه های ارسالی برخی از ادارات و بعضاً با سیستم اداره مالی وجود نداشته و اکثراً ادارات بودجوی بخصوص در ولایات از نحوه کار سیستم مالی جدید آگاهی کامل ندارند.

و هکذا اداره کنترول و تفتیش نیز از اثر جنگها متاثر گردیده است که از اثر سعی و تلاش خسته گی نا پذیر کارمندان این اداره که از (٥) ثور سال ۱۳۸۱ تا امروز اداره کنترول و تفتیش را که همه دارو ندار خود را از دست داده بود به یک اداره مدرن که فعلاً با وسایل و وسایط عصری با تکنالوژی جدید مجهز میباشد مبدل ساخت و هم در حصه استخدام و تربیه کادر های تفتیش در داخل و خارج کشور با ایجاد کورس های تربیوی تفتیش ، اداره، محاسبه، کمپیوتر و لسان انگلیسی و ایجاد کتابخانه ها، تاسیس نشر فصلنامه تفتیش، ترتیب پلان های بازرسی سالانه، ترویج سیستم جدید گزارشدهی و ارتباط و توسعه روابط بین المللی اداره با سازمانهای ASOSAI - ECOSAI- INTOSAI و سایر ادارات عالی تفتیش، تهیه وسایط ترانسپورتی وغیره مسایل ضروری بذل مساعی نموده است که منجر به غنی شدن حسابات قطعیه گردیده .

۹,۸ مراجع تهیه حساب قطعیه

- واحد های مصرف کننده بودجه و تحصیل کننده عواید (واحد های بودجوی)
- واحد های مرکزی (اولی)
- واحد های دومی (مرکزی و محلی)

۹,۹ مراجع بازرسی حساب قطعیه و وظیفه مراجع بازرس

۹,۹,۱ وزارت مالیه

برویت راپور های موثق ارایه شده واحد های بودجوی و سوابق مربوطه (اجرای تطبیقات)، حساب قطعیه را توحید تطبیقات لازم را اجرا و آن را نهایی میسازد.

۹,۹,۲ دفتر اداره کنترول و تفتیش

اداره کنترول و تفتیش منحیث یک اداره عالی حسابگیری رسالت خویش میداند تا در نتیجه بازرسی های امور مالی و حسابی و حساب قطعیه دولت، نواقص و نا رساییها در اجراات واحد های بودجوی و وزارت مالیه را تشخیص و بر جسته نموده و در جهت رفع آن نظریات مشخص اصلاحی و رهنمودی ارایه نماید و در مقابل از وزارت ها و ادارات محترم ایکه از بودجه دولت استفاده مینمایید، توقع دارد تا به منظور تعمیم و انسجام هر چه بیشتر دسپلین مالی و جلوگیری از خود سری ها، با توجه به قوانین و مقررات و نظریات رهنمودی این اداره، در رفع نواقص و نارسایی ها و تقویه سیستم های کنترولی (کنترول داخلی) توجه جدی و عملی مبذول فرمایند.

۹,۱۰ اجزای حساب قطعیه

۹,۱۰,۱ قطعیه مصارف

۱-بودجه عادی

۲-بودجه انکشافی

۳-اقلام موازنه بودجه و احتیاط

٤-قطعیه مرکزی و ولایتی

۹,۱۰,۲ قطعیه عواید

۱- قطعیه بودجه عادی و انکشافی

۲- قطعیه مرکزی و محلی

۹,۱۱ حدود تفتیش

این تفتیش محدود بر بازرسی و تطبیق حساب قطعیه واحد های بودجوی با حساب قطعیه عمومی دولت با درنظرداشت بودجه منظور شده، تعدیلات ظرف سال، تطبیق حسابات مالی و صورت حسابات بانکی سیستم (AFMIS) و سایر اسناد مؤید حساب قطعیه میباشد.

مطابق به قانون اداره امور مالی و مصارف عامه تمام وجوه ها، بشمول مساعدت کشور ها و نهاد کمک کننده در بخش بودجه عادی و انکشافی، از طریق بودجه ملی صورت گرفته، توسط بودجه و حسابداری دولت تنظیم و مدیریت میشود، با این هم بودجه خارجی که یکی از بخش های عمده مساعدت کشور های کمک کنده را تشکیل میدهد از طریق حساب واحد خزاین مورد اجرا قرار نمیگیرد. از آنجای که دولت در این بودجه دخل و تصرف ندارد در زمینه کدام چارچوب معیاری جهت تعیین منابع این بودجه میان سکتور و ادارات نیز وجود ندارد، لذا اداره عالی تفتیش نمیتواند در نبود صورت حساب بودجه خارجی بالای آن اظهار نظر نماید زیرا در حساب قطعیه دولت هیچگونه معلومات در رابطه به این بودجه ارائه نمیشود.

۹,۱۲ اسناد حمایوی

در تفتیش حساب قطعیه اسناد مورد بازرسی قرار میگیرد که حساب قطعیه برویت آن ترتیب گردیده باشد این اسناد شامل بودجه ملی، ضمیمه بودجه، فورم های م ۲۷ و م۲۹ (راپور های عواید مرکزی و ولایتی)، فورم م ۲۲ (راپور مصرف ولایتی)، فورم های ت ۸ (راپور های تادیاتی مستوفیت ها و نمایندگی های بانک مرکزی در ولایات)، بیلانس بانکی حسابات (۶۰۰۱۰۰ و ۶۰۰۱۰۲) ریاست عمومی خزاین و صورت حساب دبت و یا کریدت بانک مرکزی، فورم های ب ۲۳ و ب ۲۷ (تعدیلات بودجوی و تخصیصات صادره)، راپور های قطعیه مصارف واحد های بودجوی معلومات و ارقام ثبت شده در سیستم (AFMIS) وسایر اسنادی که ارقام مندرج در حساب قطعیه را تقویه و حمایه نموده بتواند، این اسناد بنام اسناد حمایوی حساب قطعیه یاد میشود.

اسنادی که نظریات مندرج در گذارش نتایج بازرسی را تقویه و حمایت نموده بتواند، بنام اسناد حمایوی تفتیش یاد میگردد.

۹,۱۳ شفافیت

شفافیت یک اصل عمده را در معلومات حسابی تشکیل میدهد، ثبت درست، منظم، سیستماتیک و به موقع معاملات ارائه راپور های حسابی در وقت و زمان معینه به مراجع مربوطه، بازتاب تمام معاملات حسابی در راپور ها، عاری از اظهارات نادرست و خودداری از هر نوع ابهامات، تحریر ارقام به عدد و حروف، ایجاد سیستم های کنترولی (کنترول داخلی) موثر و کارا، تنظیم اسناد حسابی در فایل های مربوطه و موجودیت فهرست منظم اسناد حسابی مواردی اند که شفافیت در اجراات حسابی را بار میاورد. هر نوع ثبت های غلط حسابی، عدم مطابقت ارقام (اعداد و حروف) ثبت های متفاوت ارقام (افغانی و اسعاری) در فورمه جات حسابی، عدم هماهنگی میان بودجه منظور شده فورمه جات حسابی، سیستم AFMIS و حساب قطعیه، پراگندگی و غیرمنظم بودن اسناد حسابی، کمبود اسناد و یا جابجای فتوکاپی اسناد به عوض اسناد اصلی در فایل های مربوطه، قلم خوردگی، گل و تراش و استفاده از ادویه غلطی بالای ارقام، میزان رسی های پنسلی وغیره شفافیت در حساب قطعیه را متاثر و زیر سوال برده و در بازرسی حساب قطعیه قابل پذیرش نمیباشد.

۹,۱٤ روش تفتیش

اداره عالی تفتیش، بازرسی خویش را در مطابقت با معیارات تفتیش ایکه توسط سازمان بین المللی ادارات عالی تفتیش (انتوسای) فراهم گردیده، انجام میدهد. با توجه به این معیارها تفتیش باید طوری پلان گذاری و مورد اجرا قرار گیرد تا از عدم موجودیت اشتباهات اساسی و عمده و ارائه مناسب صورت های مالی وحسابی دولت اطمینان حاصل گردد. این تفتیش شامل بازرسی اسناد و مدارک حمایوی مربوط به صورت های حساب مالی و حساب قطعیه و ارزیابی مکمل تمام حسابات بوده و همچنان این تفتیش شامل ارزیابی پالیسی ها و قواعد حسابداری رعایت شده و ارائه حساب قطعیه در کل نیز میگردد.

خلاصه

حساب قطعیه ثبت مکمل اجرای مصارف سالیانه واحد های بودجوی دولت به مقایسه بودجه منظور شده به تفکیک تادیات قبلی و بعدی و ثبت مکمل عواید دولت با در نظر داشت وجوه تحقق یافته و تحصیل شده به مقایسه پیشبینی سالانه را نشان میدهد. به منظور داشتن تصویر واضح و روشن از وضع مالی کشور و جلوگیری از خطرات احتمالی عدم تحقق و تطبیق بودجه، ترتیب و بازرسی حساب قطعیه ، امر لازمی و ضروری است و به همین دلیل قوانین ترتیب و بازرسی آنرا هدایت داده است.

دولت جمهوری اسلامی افغانستان بودجه و حساب قطعیه خود را تحت سه صورت حساب ارائه میکند. این صورت حساب ها عبارت اند از حساب قطعیه مصارف بودجه عادی، حساب قطعیه مصارف بودجه انکشافی و حساب قطعیه عواید میباشد. پیرامون نحوه ترتیب حساب قطعیه به یکی از اشکال ذیل اظهار نظر مینمایید که عبارت اند از: اظهار نظر موافق، اظهار نظر موافق مشروط، اظهار نظر موافق توام با تاکید بر موضوعات خاص، اظهار نظر مخالف و اظهار نظر رد مسولیت.

در سال های ۱۳۰۹ الی ۱۳۱۲ دولت وقت افغانستان که در شکل و تشکیل نظام دولتی خویش از کشور های مدرن دنیا پیروی میکرد با ایجاد صدارت و پارلمان (شورا) ادارات دیگر نیز مثل ریاست تفتیش محاسبات برای اولین بار در چوکات صدارت عظمی وقت تشکیل شد و حساب های قطعیه که از جانب وزارت مالیه ترتیب میشد توسط هیات عالی رتبه ریاست تفتیش محاسبات وقت بازرسی میگردید و الی سال ۱۳۵۸ متواتراً حساب های قطعیه بررسی شده است و هدف از بازرسی آن اطمینان حاصل میگردد.

از سال ۱۳۵۸ به بعد صرف یک مرتبه در سال ۱۳٦۵، یا سال ۱۳٦۹ حساب قطعیه دولت را ترتیب نموده و دیگر الی سال ۱۳۸۱ قادر به ترتیب حساب قطعیه نشده است، ترتیب حساب قطعیه سال های اخیر در کشور بنابر شرایط نا مساعد وقت دارای نواقص و خلا ها بوده مثلاً حساب قطعیه سال های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ دولت طوری ترتیب شده بود که نظر به تشکیل وزارت مالیه، ریاست محاسبات مکلفیت ترتیب حساب قطعیه دولت را داشت، اما ریاست خزاین به تنهایی خود قبل از ترتیب قطعیه عواید و محاسبات به ترتیب قطعیه بودجه عادی، مبادرت ورزیده و حساب قطعیه بودجه انکشافی را اصلاً ترتیب نکرده بود. حساب قطعیه سال های ۱۳۸٤ و ۱۳۸۵ نشان داد که اصول و موازین حسابی در ترتیب حساب قطعیه هنوز هم آنطور که ایجاب مینمایید رعایت نگردیده و در ترتیب آن کمبودات و کاستی ها وجود داشت.

مراجع بازرسی حساب قطعیه عبارت اند از: وزارت مالیه، دفتر اداره کنترول و تفتیش. در تفتیش حساب قطعیه اسناد مورد بازرسی قرار میگیرد که حساب قطعیه برویت آن ترتیب گردیده باشد این اسناد شامل بودجه ملی، ضمیمه بودجه، فورم های م ۲۷ و م۲۹، فورم م ۲۲، فورم های ت ۸ ، بیلانس بانکی حسابات (٦۰۰۱۰۰ و ٦۰۰۱۰۲) ریاست عمومی خزاین و صورت حساب دبت و یا کریدت بانک مرکزی، فورم های ب ۲۳ و ب ۲۷ (تعدیلات بودجوی و تخصیصات صادره)، راپور های قطعیه مصارف واحد های

بودجوی معلومات و ارقام ثبت شده در سیستم (AFMIS) وسایر اسنادی که ارقام مندرج در حساب قطعیه را تقویه و حمایه نموده بتواند، این اسناد بنام اسناد حمایوی حساب قطعیه یاد میشود.

سوالات

۱. حساب قطعیه را تعریف نماید.

۲. تهیه حساب قطعیه چی اهمیت را دارا میباشد؟

۳. کدام واحدها دارای مکلفیت در قبال تهیه حساب قطعیه دارند؟

٤. واحدهای بودجوی دارای کدام مکلفیت ها را در قسمت تهیه حساب قطعیه دارند؟

٥. کدام نوع اظهار نظرها در برابر حساب قطعیه وجود دارد؟

٦. حساب قطعیه در افغانستان از کدام مدت بدینسو تهیه میگردد؟

۷. مراجع تهیه حساب قطعیه کدام ها اند؟

۸. مراجع بازرسی حساب قطعیه کدام نهاد ها است؟

۹. اجزای حساب قطعیه را نام بگیرید.

۱۰. اسناد حمایوی برای تهیه حساب قطعیه کدام ها است؟

۱۱. روش تفتیش حساب قطعیه را بیان دارید؟

ماخذ

۱. اداره عالی تفتیش.(۱۳۹۱). گزارش اداره عالی تفتیش پیرامون حساب قطعیه سال ۱۳۹۱ دولت به مقام ریاست جمهوری، شماره مسلسل ۱۰.

فصل دهم

ارتباط بودجه با مدیریت و حسابداری

بودجه با مدیریت و حسابداری همیشه وقت در ارتباط میباشد که این فصل در زمینه به تفصیل این روابط را به شکل جداگانه به مطالعه گرفته.

۱۰,۱ بودجه و مدیریت دولتی

از دیدگاه مدیران دولتی بودجه ابزار اصلی ایجاد و توسعهٔ طرحها و خط مشیهای دولتی است. همیشه امکان پروسه برنامه ریزی جداگانه برای توسعهٔ طرحها وجود دارد، اما چنین پروسه یی اغلب مطالب مبهمی را بدون تأکید بر اولویتها ارائه میدهد. بودجه بیانگر مقادیر معین پولی مربوط به فعالیت های پیشنهادی دولت است و این تصمیمات بودجهٔ ای منعکس کنندهٔ برنامه ها و خط مشیهای دولت به نحوی بسیار دقیق تر از اسناد برنامه ریزی است. بودجه بیان میدارد کدام برنامه ها باید فعال باشند، مورد تاکید قرار گیرند یا با توجه به منابع محدود در دسترس دولت نادیده گرفته شوند. در بودجه ارائه یک طرح جامع و تفصیلی مد نظر است.

راههای گوناگونی برای طبقه بندی درخواستهای دولت برای دریافت وجه جهت تأمین اعتبار بودجه وجود دارد، اما اکثر این طبقه بندیها طرح کلی وظایف، برنامه ها و فعالیتهای برنامه ریزی شده را ارائه میدهند. طبقه بندی برنامه ای و عملیاتی به نحو شفاف تری رابطهٔ پول درخواست شده و فعالیتهای دولتی را بیان میکنند؛ اما طبقه بندی فصول مصرف- که تأکید آن بر اقلام خاصی است- که باید از طریق بودجه خریداری شوند نیز برای خوانندهٔ آگاه یک طرح تفصیلی از فعالیتهای طراحی شدهٔ دولت فراهم میکند.

بودجه برنامه طراحی شده برای یکسال برمبنای تجربیات گذشته و نیاز های آینده است. حتی برای بودجه بر مبنای صفر نیز معمولاً از تجربیات گذشته برای نشان دادن نوع فعالیتهایی که احتمالاً در سال بعد قرار است برای آنها بودجه در نظر گرفته شود استفاده میشود. در بعضی موارد بودجه نیاز های آینده برای سال آینده می باشد که اطلاعات مربوط به گذشته و آینده به میزان قابل توجهی برای تصمیم گیرندگان مفید است، گذشته این آگاهی را با آنها میدهد که برنامه چه چیزی را میتواند به انجام رساند و آینده خطر کاربرد بلند مدت تصمیمات مربوط به بودجهٔ سال جاری را گوشزد میکند.

با قاطعیت می توان گفت که بودجه درخواست وجوه برای اداره دولت است. بودجه همچنین بیانگر عاید و دیگر منابع مورد نیاز مالی (مانند وام) برای متعادل نمودن مصارف پیشنهادی است. به محض اینکه بودجه اصلاح یا مورد تصویب قرار گیرد, شاخه اجرایی برای سال بودجه ای, بودجه های عملیاتی را تنظیم می کند.

یکی از تعاریفی که برای مدیریت به عمل آمده چنین است: مدیریت استفاده موثر و کارآمد از منابع مادی، مالی و انسانی برای نیل به اهداف از پیش تعین شده. استفاده موثر و کارآمد از منابع مادی، موضوع بحث مدیریت صنعتی است، به کارگیری صحیح منابع انسانی در حیطه مطالعه مدیریت منابع انسانی قرار دارد و بلاخره استفاده صحیح و مطلوب از منابع مالی حوزه بحث مدیریت مالی را تشکیل می دهد. به طور کلی، هدف بودجه را می توان استفاده صحیح از منابع مالی سازمانها و هدف بودجه دولتی را استفاده موثر و کارآمد از منابع و امکانات مالی جامعه برای نیل به اهداف عمومی دانست.

استفاده موثر در گرو تخصیص بهینه بودجه است (اثر بخشی) و استفاده کارآمد زمانی تحقق می یابد که مصرف اعتبارات با رعایت صرفه جویی صورت پذیرد، یعنی حداکثر استفاده از حداقل امکانات(کارایی).

بودجه و نظام اداری: بودجه یکی از حلقه های زنجیره بزرگ«نظام اداری» است یا به عبارت دیگر بودجه یکی از اقمار منظومه بزرگ نظام اداری است. اگر نظام اداری کشور عبارت از مجموعه وظایفی باشد که دستگاه دولت را از طریق مدیریت و اداره امور عمومی کشور به منظور«اعمال تصدی» در جهت تحقق یک سلسله اهداف معین به عرصه عمل و فعالیت در آورد، بودجه یا نظام بودجه ریزی یکی از خرده نظامهای آن نظام است؛ لذا اصلاح بودجه ریزی نیز تنها در چهارچوب اصلاح نظام اداری میسر خواهد بود (۱:۵۳).

۱۰,۲ بودجه وپروسه مدیریت

پروسه مدیرت یا وظایف مدیر عبارت اند از: برنامه ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت و کنترول. هر کدام از این وظایف یا عناصر را می توان با عناصر یا مراحلی از فرایند بودجه مرتبط دانست. پروسه بودجه عبارت است از: سیاست گذاری، تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت. به طور کلی، اهداف کاربردی پروسه مزبور، انجام وظایف مدیریت است. به عبارت دیگر، پروسه بودجه ابزار دست مدیر

است تا بدان وسیله سازمان را به هدفهای مورد نظر سوق دهد. بنابر این می توان گفت که سیاست گذاری، تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، ابزاری برای برنامه ریزی و سازماندهی است؛ اجرای بودجه یعنی صرف اعتبارات مصوب، ابزار هماهنگی و رهبری؛ و سرانجام نظارت بر بودجه، ابزار کنترول مدیریت است (۱:۵۵).

۱۰,۳ بودجه و برنامه ریزی

برنامه ریزی اولین وظیفه مدیریت است که در آن مقاصد، اهداف، خط مشیها و استانداردها برقرار می گردد و مسیر فعالیت نیز مشخص می شود. برنامه ریزی عبارت است از: طراحی وضعیت اقتصاد ملی، پیش بینی گرایشهای مالی آینده وتخصیص منابع مالی در طول برنامه به طریقی که هدفهای از قبل تعین شده حاصل آید.

در برنامه ریزی هر گونه توجه به ترکیب بخش عمومی و خصوصی در اقتصاد ملی از مسایل اساسی است. در گذشته، در کشورهای سوسیالیستی-دارای « اقتصاد برنامه ای»-از آن رو که وسایل تولید و توزیع در دست دولت بود، «برنامه ریزی» اهمیت ویژه ای داشت و دولت می بایست برای تمام بخشهای جامعه برنامه ریزی کند.

برنامه ریزی در کشور های سرمایه داری که اقتصاد سرمایه ای دارند و امروزه به علت سنگین شدن وظایف دولت به شکل نوعی اقتصاد مختلط (سرمایه ای و برنامه ای) عاید اند، از اهمیت روزافزون برخوردار شده است.

ولی امروزه کشورهای جهان سوم اقتصاد برنامه ای را پذیرفته اند و در تشکیلات اداری خود دارای واحد برنامه ریزی اند. این کشورها معتقد به کنترول اقتصاد ملی و پیش بینی گرایشها هستند و در همه آنها سازمان برنامه، مرکز برنامه ریزی یا وزارت برنامه وجود دارد (۱:۵٦).

۱۰,٤ بودجه و بخشهای برنامه

چنانچه برنامه را شامل هر نوع عملیاتی برای آینده بدانیم، باید گفت که برنامه ها بخشهای متفاوتی دارند. هارولد کونتز و هانس و ایریش برنامه ها را به بخشهای زیر طبقه بندی کرده اند: ۱) رسالت و ماموریت؛ ۲) هدفها؛ ۳) راهبردها؛٤) خط مشیها یا سیاستها؛۵) رویه های انجام کار؛٦) مقرارت و آیین نامه ها؛۷) طرحها؛ و ۸) بودجه ها.

بودجه ها بخشهایی از برنامه اند که میزان عاید و مصرف مورد انتظار را برای یک دوره زمانی خاص، مشخص می کنند. به عبارت دیگر، بودجه، صورت مالی نتایج مورد انتظار در قالب اعداد و ارقام است. در واقع یکی از محاسن عمده بودجه ریزی این است که مدیران را به برنامه ریزی وادار می کند و از آنجا که بودجه به صورت اعداد و ارقام است، مدیران ناچار از دقت در برنامه ریزی اند. از این دیدگاه، بودجه را می توان مصرف«برنامه های دولت» دانست.

بودجه، ابزاری است که از طریق آن کلیه برنامه های مدیریت مطرح و بر مبنای یک ضابطه کمی ارزیابی می شود. بودجه در واقع تنظیم دقیق برنامه آتی عملیات یک موسسه یا دولت برای دوره معین و کنترول بودجه ای وسیله ای برای حفظ و نگهداری برنامه عملیاتی در یک «چهارچوب قابل قبول» است. عدم بودجه ریزی در یک موسسه فعالیتها را بی هدف و مقصد را نامعلوم خواهد ساخت.

برنامه ریزی شامل سه عنصر اساسی است که عبارت اند از:

۱.بررسی وضع موجود(کجا هستیم)؛

۲.طراحی وضع مطلوب(کجا می خواهیم باشیم)؛

۳.پیش بینی مسیر و چگونگی حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب(چگونه می خواهیم به آنجا برسیم).

در هر سه عنصر یاد شده محور اصلی تجزیه و تحلیلها، کم و کیف امکانات و منابع برای تحقق هدفهای تعیین شده است. با توجه به این واقعیت که برنامه ریزی، آینده نگری است و اساس آن را پیش بینی تشکیل می دهد، نیل به وضع مطلوب (مقصد) در صورتی مسلم خواهد بود که شرایط آتی بر پایه اطلاعات کمی و دقیق، پیش بینی گردد و پروسه و عملیات برنامه ریزی با مقیاسهای کمی اندازه گیری و بیان شود.مقیاسهای کمی می توانند شامل مشخصات فنی و اجرایی، مقدار یا تعداد، زمان و سرانجام مصرف باشند. در میان این عوامل با توجه به اهمیت و ضرورت اقتصادی بودن برنامه ها، عامل مصرف مهم تر از بقیه عوامل و بُعد مالی، موثرتر از سایر ابعاد است.

منظور از بودجه ریزی، پیش بینی نتایج مالی است که از اجرای برنامه ها، خط مشیها و عملیات سازمان در ابعاد زمانی معین به وقوع خواهد پیوست. بودجه در واقع، تصویر مالی و اعتباری برنامه هاست، به علاوه، سایر عناصر ضروری در طراحی و ساختار آنها، مانند حجم عملیات، مشخصات فنی. همچنین برنامه زمان بندی را نیز پیش بینی، سنجش، تنظیم و منعکس می نماید.

بودجه و برنامه با هم ارتباط متقابل دارند؛ زیرا یک طرف برنامه ریزی با استفاده از اطلاعات بودجه ای شکل می گیرد و از طرف دیگر اهداف از طریق بودجه ریزی و اجرای بودجه های کوتاه مدت تحقق می یابند. به عبارت ساده، بودجه در حالی که اطلاعات لازم را برای برنامه ریزی فراهم می سازد، خود ابزار اجرای برنامه ها است. موارد زیر گواه وجود چنین رابطه ای است:

۱.تلفیق واحدهای بودجه و برنامه هم در سازماندهی موسسات و هم در سطح کلان جامعه(سازمان مدیریت و برنامه ریزی)؛

۲.تنظیم بودجه کل کشور به صورت بودجه برنامه ای؛

۳.تدارک برنامه توسعه ملی در قالب برنامه های میان مدت(برای نمونه، برنامه پنج ساله توسعه در ایران) توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱:۵٦).

۱۰,۵ بودجه و برنامه ریزی اقتصادی

در برنامه ریزی اقتصادی پس از تعین اهداف ملی، بخشهای مختلف در سرمایه گذاری مشخص می شوند. این بخشها شامل بخش عمومی و خصوصی است. سهم بخش عمومی(دولت) از این سرمایه گذاریها به صورت مخارجی است که در بودجه سالانه پیش بینی می شد؛ مثلاً در برنامه ریزی برای سدسازی یا جاده سازی در سالهای مختلف مبالغ معینی مشخص و هر ساله در بودجه منعکس می شود. از جهت دیگر، مصارف جاری وزارتخانه ها نیز مشخص می شود تا بدین وسیله برنامه به اجرا درآیند.

بنابراین، برنامه تصور مالی دولت برای مدت معین، مثلاً پنج یا هفت سال و بودجه برای مدت یک سال است. بودجه سالانه باید با توجه به برنامه توسعه مالی و هدفهای آن و نیز ظرفیت مالیاتی و استقراضی کشور تعین شود.

از دیدگاه صاحب نظران بودجه، بودجه برنامه یکساله دولت است که در قالب برنامه های میان مدت پنج ساله ارائه می شود. آنان هماهنگی بین این دو را از بدیهی ترین اصول اداره اقتصاد ملی دانسته اند. هر تغیرپیشنهادی در برنامه باید از طریق بودجه انجام شود. بنابراین بودجه ها به برنامه، انعطاف پذیری لازم را می دهند.

بودجه عمده ترین ابزار توسعه برنامه ها و سیاستهای دولت است. به عبارت دیگر، بودجه درخواست منابع و وجوه برای اداره امور دولت است. لذا، بودجه ریزی و تخصیص منابع و امکانات مالی مورد نیاز، ضامن اجرای کلیه برنامه ریزیهای اقتصادی است. بدین ترتیب لازم است در هر برنامه ریزی اعم از کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت به تخصیص اعتبارات لازم در زمانهای تعین شده توجه شود. بودجه ریزی ممکن است با اهداف گوناگون و به صورت انواع مختلف تدوین شود، مانند بودجه متداول، بودجه برنامه ای و بودجه عملیاتی که هر یک هدفهای خاصی را دنبال و از لحاظ فنی مراحل مختلفی را طی می نمایند.

در بودجه متداول، منابع عاید و انواع مصارف و مصارف برای یک سال تعیین می شود، بدون اینکه ارتباط و وابستگی آنها با طرحها و رنامه های بلند مدت اقتصادی مشخص شده باشد. در بودجه برنامه ای، به هدفها و سیاستهای اقتصادی دولت توجه و در قالب آنها برنامه ریزی می شود و درآمدها و مصارف مورد نیاز را بررسی کنند. این نوع بودجه ریزی برای نیل به توسعه اقتصادی کشور و سرمایه گذاریهای زیربنایی وسیله بسیار موثری است. از دیدگاه بودجه عملیاتی، به بودجه از منظر مدیریت اجرا نگاه می شود و «مصرف و فایده» در برابر حجم کار با «مقیاس واحد حجم کار» مطالعه می شود و تخصیص اعتبار صورت می گیرد به طوری که در مقابل حجم کار، اعتبار مشخص می شود و نظارت بر آن با معیارهای کمی و کیفی اجرای عملیات انجام می شود. عملیات برنامه ها در قالب فعالیت و طرح ظاهر می شوند. فعالیتها ظرفیتهای موجود در جامعه را حفظ و نگهداری می کنند و موجبات اعمال حاکمیت دولت را میسر می سازند، از طرف دیگر طرحهای عمرانی در قالب پروژه ظرفیتها از طریق تعمیرات اساسی می کنند، ظرفیتهای موجود را توسعه می دهند و به عمر ظرفیتها از طریق تعمیرات اساسی می افزایند یا عمر آنها را تثبیت می کنند. طرحها برنامه زمانبندی شده دارند، یعنی از مقطع شروع و در مرحله بعدی به تمام می رسند در حالی که فعالیتها حرکت مستمر دارند و در زمره وظایف قانونی دستگاههای اجرایی محسوب می شوند (۵۸:۱).

۱۰,٦ بودجه و سیاست گذاری

تصمیم گیری درباره بودجه ها براساس امور سیاسی است و تجزیه و تحلیل تنها نوعی ابزار دفاعی است. گاهی اوقات امور سیاسی، خشن و غیر اخلاقی اند و گاهی نیز عقل و دیدگاههای اخلاقی حاکم می شوند. اغلب تصمیماتی که دربرگیرنده ارزشهای پیچیده و متضادند، با حداقل تجزیه و تحلیل مورد حمایت قرار می گیرند؛ زیرا آنها تصمیماتی اند که باید اتخاذ شوند؛ مانند مسایل امنیتی. تجزیه و تحلیلهای که در بودجه ریزی دولتی به آنها توجه می شود، تنها زمانی برای بازیگران سیاسی مهم هستند که آن بازیگران این تحلیلها را در ارزیابیهای خود به کار برند. حتی وقتی که این تحلیلها نیز مورد استفاده قرار می گیرند.صرفاً از جمله ابزارهای دفاعی اند که برای تشویق یا تحریک بازیگران سیاسی دیگر به کار می روند. در بعضی موارد، دستاویزهای مثل غرور ملی ممکن است بسیار مهم تر از یک تحلیل ماهرانه باشد. در موارد دیگر تحلیل می تواند برای تشویق بازیگران سیاسی ابزار کلیدی باشد که چگونه باید به یک موضوع سیاسی مهم رای دهند.

بودجه ها طرحهای پیشنهادی اند. گاهی اوقات نوع ارایه بودجه برای یک برنامه فرق می کند؛ اما گاهی که جنبه سیاسی برنامه ضعیف است نوع ارایه بودجه برای آن فرقی نمی کند چه خوب ارایه شود و چه بد، جنبه سیاسی عامل شکست می شود و به هر حال رد می شود. در برخی موارد ممکن است چنان جنبه سیاسی برنامه قوی باشد که ارایه بد بودجه نیز برنامه را با شکست مواجه نکند. اغلب طرح پیشنهادی یا بودجه اجرایی رئیس جمهور ابزار مهمی در تصمیم گیریهای اقتصادی سازمانهای دولتی است و کیفیت ارائه بودجه نیز به عنوان بازتاب شایستگی مدیریتی برنامه در نظر گرفته می شود.

در کشورهای مختلف به گروههای سیاسی ذی نفوذ که بودجه ریزی را تحت تاثیر تمایلات خود قرار می دهند «افراد صاحب نفوذ سیاسی» می گویند. یک نماینده صاحب نفوذ پارلمان یا یک رئیس اجرایی سیاسی می تواند خواستار یک پروژه یا برنامه باشد. مهم قدرت بازیگر سیاسی است و متناسب بودن پروژه یا برنامه در درجه بعدی است. در بودجه ریزی دولتی متخصص باید یاد بگیرد که مشکل اخلاقی یا قانونی در میان نباشد، چگونه این امر را تحمل کند.

بودجه ریزی دولتی تحت تاثیر شدید هدفهای سیاسی روز است. هدفها به مرور زمان تغیر می کنند، اما بعضی از آنها مثل امنیت ملی، انرژی (برقی، سوختهای فسیلی، اتمی)، محیط، فقر، انفلاسیون و رکود

همیشه وجود دارند. سیاست گذارانی که در باره بودجه تصمیم می گیرند با زیرکی از هدفهای سیاسی باخبرند، زیرا موقعیت آنها در رابطه با آن هدفها به گونه ای بر مردم تاثیر می گذارد که به نفع یا ضرر آنها رای دهند. بنابراین سیاست گذاران می خواهند بدانند که بودجه ها چگونه به آن اهداف مربوط می شوند.

تعجبی نیست که توجیهات بودجه ای اغلب در رابطه به آن اهداف به کار گرفته می شوند. یا حد اقل موسسه آماده می شود تا به سوالات مربوط به برنامه و عناوین حساس سیاسی جواب دهد؛ برای مثال در دوره رکود که عده زیادی بیکارند، یک پروژه دفاعی مهم ممکن است اولاً بر اساس فراهم نمودن مشاغل وثانیاً بر اساس امنیت ملی توجیه شود.

بودجه ریزی انعکاسی از سیاست واقعی دولت است؛ حتی انعکاس آن اغلب از انعکاس صحبتها و نوشته های رسمی بیشتر است. سیاستمداران باید انتخاب شوند تا به مقام و موقعیت دست یابند. لذا وضوح صحبتهایشان ممکن است کار را خراب کند و بی دلیل موجب دشمن تراشی شود. همچنین سیاستها را غالباً به سختی می توان به صورت شفاهی بیان کرد.

بدان معنا نیست که تمام سیاست در بودجه منعکس می شود زیرا بسیاری از مسایل مهم سیاسی مفهوم مالی ندارند. همچنین باید گفت که همه بودجه ها به طور واضح سیاست را ارائه نمی کنند. اما یک کارشناس می تواند پیامی را که به وسیله دیوان سالاران عملی خواهد شد بفهمد.

بودجه ریزی امری بسیار حساس و دقیق است و کار زیادی می طلبند. هنگامی که سیاست گذاران تصمیم می گیرند برنامه ای را تامین مالی کنند یا نکنند مردم عمیقاً تحت تاثیر قرار می گیرند و زندگیها دگرگون می شوند. تعجبی ندارد که تصمیمات بودجه ای موجب تحریک احساسات می شود؛ زیرا منافع و نتایج آن تصمیمات با ارزش و مهم است، در ضمن بودجه ها تفصیلی اند. ارتکاب یک اشتباه ریاضی از جانب کارمند بودجه یک اشتباه بزرگ است، زیرا اشتباهی است که هر کس می تواند آن را بیابد در باره اش نظر بدهد و انتقاد کند. بودجه ها معمولاً در صدها و هزاران صفحه نوشته می شوند و این صفحات با جداول فزونی می یابند. آماده کردن این حجم عظیم اطلاعات کار زیادی را می طلبند. تاریخ پایان ضرب الاجل نیاز به کار هفتگی ضربتی و ساعات اضافه کاری زیادی دارد؛ به خصوص اگر این ضرب الاجل مربوط به تسلیم بودجه پیشنهادی به قوه مقننه باشد نیاز به این دارد که همه خود را کاملاً وقف آن کنند.

تعین سیاستها و خط مشیهای عمده به وسیله مقامهای عالی تصمیم گیرنده صورت می پذیرد تا کلیه اقدامات و فعالیتهای دولت بر اساس آن سیاستها و خط مشیها اجرا شود. سیاست یا خط مشی را می توان تجسم اراده دولت دانست.

بودجه بیانگر سیاست دولت است و بودجه ریزی یکی از ابزارهای نظام سیاست گذاری دولت به شمار می رود. پروسه سیاسی روشی است که مطلوبیت افراد و متفاوت نیز باشند به هم نزدیک می کند و نمود عملی این امر در بودجه متبلور می شود؛ برای مثال لایحه بودجه نشان دهنده میزان پایبندی رئیس جمهور به پلان های ارائه شده در زمان مبارزات انتخاباتی است. مثلاً استقرار عدالت اجتماعی منوط به استقرار نهادهایی است که از طریق آنها امکان توزیع عادلانه ثروت، رفع فقر، بیکاری و تبعیض صورت گیرد. در صورتی که دولت مجوز و اعتبار لازم را برای استقرار این نهاد ها از مجلس اخذ کند،این امر در فصل مربوط به بودجه منعکس خواهد شد و همین نکته نشان خواهد داد که دولت در این مرحله از اقدام اجرایی خود مصمم و به طور جدی پایبند برنامه های خود است و در مراحل بعدی یعنی اجرای بودجه نیز مصمم بودن دولت با مصرف منابع و اعتبارات، مصداق پیدا می یابد.

بودجه مهم ترین ابزار مدیریت استراتیژیک است که دولت می تواند در شرایط متحول, از آن برای تحقق برنامه های خود و افزایش کارایی و بهره وری و نیز مهار بحرانها استفاده کند. بودجه در حقیقت برنامه یک ساله دولت است که در قالب خط مشهای کلان و اهداف میان مدت تنظیم می شود و بهترین وسیله برای نظارت و ارزیابی مدیریت دولت در سطوح مختلف و از جمله ابزار مهم نظارتی مجلس به شمار می رود.

با توجه به اینکه وضع و تصویب قوانین (سیاست گذاری) وظیفه قوه مقننه است و اجرای قانون(اداری) به قوه مجریه محول شده است، باید دید بودجه به عنوان یک قانون یا مهم ترین ابزار سیاست دولت, در واقع توسط قوه مقننه وضع می شود یا قوه مجریه؟ به تعبیری دیگر آیا سیاست و اداره جدا از همدیگرند یا با هم پیوستگی دارند؟ در پاسخ باید گفت کارهای اداری و سیاسی در بیشتر موارد چنان به هم آمیخته اند که جدا ساختن آنها از یکدیگر دشوار است. همچنین مقامهای بالای اداری و سیاسی در دستگاههای اداری کشور یکی هستند؛ چنانکه وزیر در عین حال که مقام اداری است، مقام سیاسی نیز هست.درخواستهای بودجه، سلسله مراتب متعددی را از واحد های اجرایی تا عالی ترین سطح قوه مجریه طی می کند و به صورت

لایحه تقدیم مجلس می شود و مجدداً پس از تصویب لایحه بودجه و تبدیل آن به قانون بودجه با طی سلسله مراتب جهت اجرا به واحد ها ابلاغ می شود. باید گفت سند بودجه گزارش تصمیماتی است که از طریق تعامل با شهروندان، دیوان سالاران و مجریان بخش دولت اتخاذ میشود. درست است که در نهایت قانون بودجه را قوه مقننه وضع میکند ولی تهیه مقدمات وضع این قانون با دستگاه های دولتی است. به عبارت دیگر تدارک تصمیمات قوه مقننه عمدتاً از طریق قوه اجرائی صورت میگیرد. درخواستهای بودجه از واحد های اجرائی آغاز میشود و بدین ترتیب کارکنان واحد های اجرائی که درخواست های بودجه را تنظیم میکند نقش بسزای در شکل گیری قانون بودجه دارند و چه بسا درخواستهای که در این رده تنظیم میشوند، با اندک تغییر به مجلس رسیده، در مجلس نیز با تغییرات و تعدیلات جزئی به تصویب برسند (۱:۶۰).

۱۰,۷ بودجه و سازماندهی

همانطوریکه ذکر شده در برنامه ریزی هدف های سازمان و راه نیل به آن هدف ها مشخص میشود. به عبارت دیگر در برنامه ریزی مشخص میشود که چه کاری باید انجام دهند. در مرحله سازماندهی نیز باید مشخص یابد چه کسانی (چه واحد سازمانی) چه کاری باید انجام دهند و هر واحد سازمانی باید چه سهمی در نیل به هدف ها داشته باشد. وقتی در سازمانی معاونت اداری، مالی ایجاد میشود، بدین معنی است که این واحد بمنظور نیل به اهداف موسسه در امور اداری- مالی مدیریت سازمان را کمک خواهد کرد.

سازماندهی به عنوان پروسه تقسیم کار و طبقه بندی وظایف و فعالیت ها میان افراد و گروه های کاری و هماهنگی بین آنها تعریف شده است. عناصر اصلی سازماندهی اموری چون تقسیم کار، اختیار و مسؤلیت، تمرکز و عدم تمرکز و سلسله مراتب است که بودجه در تمام این عناصر به نحوه اثر میگذارد و با انها ارتباط دارد. برای مثال موارد زیر را میتوان ذکر کرد:

حجم عملیات پیش بینی شده و میزان اعتبارات مصوب در فصل مصارف پرسنلی (جبران خدمت کارکنان)، اندازه سازمان، تعداد واحد ها و ضرورت افزایش و کاهش پستهای سازمانی را تعیین میکند. ایجاد یا حذف یک فعالیت یا طرح موجب افزایش یا کاهش نیروی انسانی و پستهای سازمانی آن طرح یا فعالیت میشود.

طبقه بندی عملیات در بودجه، سطحی از عملیات مانند امور، فصل، برنامه، فعالیت و طرح را بوجود میاورد که هر یک به وسیله واحد سازمانی مناسب به مرحله اجرا در می آیند.

میزان اختیار مالی، معیار و ملاک عمده در میزان تفویض اختیار از طرف بالا دستان به زیر دستان است.

نظام بودجه ولایتی و وجود شورای برنامه ریزی و توسعه ولایات و ولسوالی عامل تعیین کننده تمرکز یا عدم تمرکز تصمیم گیری است. پروسه بودجه نشان میدهد تا چه حد تصمیمات مربوط به تخصیص و اولویت بندی منابع در سطوح محلی و تا چه میزان در دولت مرکزی اتخاذ میشود(۱:٦٤).

۱۰,۸ بودجه و هماهنگی

هماهنگی پروسهی است که طریق آن هدفها وفعالیتهای واحدهای مختلف ضمن همسو شدن وحدت می یابند تا هدفهای کلی سازمان به نحو مطلوب تامین شود. بودجه وسیله موثری برای هماهنگی فعالیتهای دستگاه اجرایی در سطح خرد و فعالیتهای دولت درسطح کلان جهت نیل به هدفهای مطلوب به شمار می رود؛ چون بودجه برای کل فعالیتهای دولت تنظیم می شود. طی مراحل مختلف ارزیابی مصارف، در طبقات مختلف سلسله مراتب سازمانی، به وجود تکرار و تداخل وظایف پی برده می شود و فعالیتهای داخلی سازمان و فعالیتهای دولت هماهنگ می شود. بودجه به مدیران بخشهای مختلف سازمان کمک می کند تا از طریق تعامل با سایر بخشها رابطه واحد خود و کل سازمان را دریابند و همچنین کمک می کند تا مدیران دستگاههای اجرایی نیز رابطه بین دستگاه خود و نظام اداری را درک کنند. هماهنگی عملیات به ویژه با تنظیم بودجه پلانی تسهیل می گردد. در این طبقه بندی ضمن مراحل مختلف تجدید نظر در برآوردهای مصرف تکرار یا تداخل وظایف و برنامه های دستگاههای دولتی مشخص و بوجود سازمانهای موازی-سازمانهایی که تحت نامهای متفاوت وظیفه یکسانی انجام می دهند-پی برده می شود (۱:٦٦).

۱۰,۹ بودجه و کنترول

کنترول پروسهی است که طی آن عملکرد های واقعی با مقاصد، اهداف، خط مشی ها و استاندارد ها تطبیق داده و مقایسه میشود و در صورت مشاهده انحراف، اقدام اصلاحی به عمل می آید. مقاصد، اهداف، خط مشیها و استانداردها در مرحله برنامه ریزی تعین می شوند. بنابراین هدف کنترول، مقایسه بین آنچه

باید باشد(برنامه ها) و آنچه هست (عملکرد واقعی) و اقدام اصلاحی در صورت مغایرت بین این دو است. به تعبیر دیگر در کنترول به دنبال به این سوال هستیم که آیا کار ها طبق برنامه پیش می رود؟

همان طور که گفته شد، بودجه بخشی از پروسه برنامه ریزی است؛ زیرا یکی از تعاریف بودجه ارائه برنامه های یک سازمان در قالب ارقام پولی است. به عبارت دیگر، بودجه یک سازمان با ارائه کمی یعنی با تعیین مصرف عملیات به تفکیک و برای محدوده های زمانی معینی مشخص می شود و معلوم می کند چه فعالیتی باید انجام پذیرد؛ بدین ترتیب چهارچوبی برای اقدامات بعدی ارائه می کند که تابعیت از آن برای مجریان الزامی است و مدیران با تعین بودجه نظارت خود را بر تمام فعالیتها اعمال می دارند. علاوه بر آن می توان از بودجه برای تعین میزان توفیق برنامه های انجام شده در رسیدن به هدفهای سازمان یا حدود انحراف از برنامه های پیش بینی شده نیز استفاده کرد. مزیت عمده بودجه این است که به هماهنگی فعالیتهای مختلف یک موسسه از طریق به کارگیری یک مبنای مشترک اندازه گیری و کنترول کمک می کند.

کنترول شامل چهار مرحله به شرح زیر است:

١.استقرار استانداردها با توجه به هدفهای از پیش تعین شده؛

٢.اندازه گیری عملکرد؛

٣.مقایسه عملکرد با استانداردهای تعین شده و ارزیابی انحرافات؛

٤.اقدامات اصلاحی.

منظور از استانداردها تفسیر هدفها در قالب بازده دقیق و قابل اندازه گیری است. اگر از دیگاه پروسه بودجه به کنترول نگریسته شود می توان گفت قوانین مالی و مالیاتی و بودجه مصوب استانداردهای عملکرد بودجه می باشد و بودجه واقعی یا اجرا شده در مراحل مختلف با این استانداردها(بودجه مصوب و تخصیص یافته) مورد مقایسه قرار می گیرد.

پروسه بودجه ریزی با روشهای کنترول نیز قابل مقایسه است. روشهای کنترول را از نظر زمان انجام عملیات می توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱.کنترول قبل از عملیات، مانند کنترول هواپیما قبل از پرواز؛

۲.کنترول حین عملیات، مانند کنترول هواپیما هنگام پرواز، یا کنترول اتومبیل هنگام رانندگی؛

۳.کنترول بعد از عملیات، مانند کنترول کیفی محصول پس از ساخت آن.

در کنترول بودجه نیز دقیقاً چنین کنترولهایی اعمال می شود. کنترولهای قبل از خرج ضمن خرج و بعد از خرج مصادیق انواع کنترول ذکر شده در بالا هستند. بررسی بودجه های پیشنهادی وزارتخانه ها و سایر دستگاههای اجرایی در سازمان مدیریت و برنامه ریزی و همچنین تصویب بودجه نوعی کنترول قبل از عملیات به حساب می آید. تامین اعتبار که از مراحل مصرف بودجه است مثالی برای کنترول ضمن عملیات و گزارش بودجه-که پس از اجرای کامل بودجه تقدم مجلس می شود-نمونه ای از کنترول بعد از عملیات است (۱:٦٧).

۱۰,۱۰ بودجه و حسابداری

حسابدارارن بر اهمیت کسب اطلاعات مالی دقیق تاکید دارند. بودجه از نظر حسابداران بیان خط مشی مطلوب است و اطلاعات مربوط به مصارف واقعی با بودجه مقایسه می شود تا بتوان قضاوت کرد که آیا همان خط مشی اولیه مورد تعقیب قرار گرفته است یا خیر. نظر حسابداران عمدتاً چگونگی ارزیابی فعالیتهای آنها را از سوی ارزیابان تعین می کند.

بودجه با حسابداری ارتباط نزدیکی دارد به طوری که می توان گفت این دو به یکدیگر وابسته اند. بودجه هدفها و برنامه آینده دستگاه را در نظر می گیرد و برای تحقق آن اعتبارات مورد نیاز را پیش بینی می کند. این پیش بینی معمولاً در قالب برنامه فصول مصرف و اجزاء آن صورت می گیرد؛ لیکن درعمل باید به صورتی تجزیه شوند تا حسابداری بر مصارف کنترول دقیق تری داشته باشند.

عملیات انجام شده و نتایج آن به صورت ارقام و گزارشهای مالی استخراج می شود و در اختیار واحدهای بودجه قرار می گیرد تا هم از نظر لزوم تغییرات بودجه در سال مورد عمل و هم از لحاظ پیش بینی و برآورد نیازهای سال آینده مورد استفاده قرار گیرد.

تهیه بودجه و نظام حسابداری بر یکدیگر تاثیر متقابل دارند؛ به طوری که اگر اعتبارات کافی برای امور در نظر گرفته نشده باشد نظام حسابداری با مشکلات متعدد مواجه می شود و به همین ترتیب چنانچه نظام

حسابداری نتواند دفاتر حسابداری را به موقع و اصولی تهیه و ارقام و گزارشهای مالی را استخراج کند و در اختیار مسولان قرار دهد، پیش بینی بودجه برای دوره مالی مشکل خواهد بود و طبعاً نظارت و کنترول بودجه ای نیز میسر نخواهد شد.

کنترول از مهم ترین امور مورد تاکید در اجرای بودجه است ؛زیرا هم مسولان قوه اجرایی وهم مسولان قوه مقننه تاکید براین دارند که موسسات، سیاست مقرر شده در بودجه را دنبال کنند. نگرانی عمده در مورد استفاده صحیح از نقدینگی مصرف نشده بین زمان وصول مالیات وخرج پول است . این پول می تواند سرمایه گزاری شود ودرنتیجه عاید اضافی برای دولت ایجاد نماید .

دسترسی به اطلاعات وعملیات اجرایی دستگاه و چگونگی مبالغ مصرف شده بر حسب کمیتهای مقداری ایجاب می کند مصرف هر واحد حجم کار از نظام حسابداری دستگاه استخراج واز کنترول ها ومحدودیتهای اعتباری در هر برهه زمانی آگاهی حاصل شود. برای آگاهی از چگونگی اعتبارات مصرف شده در برابر عملیات انجام شده در هر مرحله وبه منظور انعطاف و اصلاح بودجه وتغییر به موقع اعتبارات در قالب برنامه بر اساس عملکرد های مصرف موارد ذیل انجام می شود:

١.واحد بودجه، بودجه مصوب را در قالب هر برنامه بر حسب فصول مصرف و اجزاء آن به صورت بودجه تفصیلی به شاخه های معاونتها و واحدهای اجرایی آن اختصاص دهد.

٢.واحد بودجه، بودجه تفصیلی را که به شرح فوق تهیه کرده است در اختیار واحد حسابداری قرار می دهد تا بر اساس اصل تفصیل بودجه مصرف نماید.

٣.واحد حسابداری مصارف انجام شده را در قالب هر برنامه و بر حسب فصول مصرف و اجزاء آن ماهیانه به واحد بودجه گزارش می نماید و عملکرد ماهیانه مصرف و تعهدات پرداخت نشده را در حد تخصیص اعتبار در جدولی گزارش می دهد.

٤.واحد بودجه بر اساس گزارشهای واصله نسبت به اصلاح برنامه ها و فصول مصرف بر اساس اصل انعطاف پذیری اقدام می نماید.

مقایسه بودجه مصوب تخصیص داده شده(برنامه) با تفریغ بودجه (عملکرد) را نظارت مالی می گویند که فرایند آن(نتایج) موجب تعدیل و اصلاح عملیات و فعالیتها می شود و نظام اجرایی و اداری کشور را به سمت خیر و صلاح جامعه سوق می دهد (٦٨:١).

١٠,١١ استفاده از مساعدت ها در بودجه ریزی

به یاری مساعدت ها می توان از حجم کارهای دستی کاست و به میزان تلاش ذهنی و عقلی برای حل مشکلات مراجعه کننده افزود. امروزه فناوریهای مساعدت ها به سرعت در حال پیشرفت است. کارایی, افزایش بهره وری و عدم دخالت احساسات و ارتباطات انسانی نفوذ فناوری مساعدت را در فرایند بودجه ریزی روزافزون ساخته است. در حال حاضر اطلاعات بودجه ای در رایانه ذخیره می شود و در مواقع مورد نیاز، به سرعت بازریابی و استخراج می شود. از آنجا که بودجه سالانه بر اساس گذشته برآورد می شود استخراج اطلاعات مربوط به سالهای گذشته به راحتی با سرعت زیاد اهمیت شایانی دارد.

برای نمونه کار برد این علم در مدیریت و نظارت بر طرحهای عمرانی مورد اجرا در بخش دولتی را می توان نام برد. مدیریت پروژه های بزرگ بدون استفاده از رایانه و سیستمهای پیش ساخته تقریباً غیرممکن است. مدیران پروژه برای نظارت بر پروژه ها به گزارش های منظم دوره ای و گاه نامنظم، بر حسب میزان فوریت، نیز دارند. تهیه بیشتر گزارشهای سیستم برنامه ریزی و کنترول بودجه بطور دستی و در همان زمان مورد نیاز تقریباً غیر ممکن است. زیرا تهیه هر یک از گزارش ها و تهیه اطلاعات مورد نیاز مدیریت پروژه آنقدر طول میکشد که طی این مدت یا اطلاعات جدید وارد سیستم میشود و در نتیجه محتوا و مندرجات گزارش نیمه کاره را بی اعتبار میسازد و یا اینکه مدیریت پروژه به ناچار به خاطر نبود اطلاعات لازم، تصمیم مقتضی را اتخاذ میکند؛ در نتیجه دیگر به این گزارش ها نیازی ندارد (٧٠:١).

خلاصه

از دیدگاه مدیران دولتی بودجه ابزار اصلی ایجاد و توسعهٔ طرحها و خط مشیهای دولتی است. بودجه بیانگر مقادیر معین پولی مربوط به فعالیت های پیشنهادی دولت است و این تصمیمات بودجهٔ ای منعکس کنندهٔ برنامه ها و خط مشیهای دولت به نحوی بسیار دقیق تر از اسناد برنامه ریزی است. بودجه برنامه طراحی شده برای یکسال برمبنای تجربیات گذشته و نیاز های آینده است. با قاطعیت می توان گفت که بودجه درخواست وجوه برای اداره دولت است. مدیریت استفاده موثر و کارامد از منابع مادی، مالی و

انسانی برای نیل به اهداف از پیش تعین شده. به طور کلی، هدف بودجه را می توان استفاده صحیح از منابع مالی سازمانها و هدف بودجه دولتی را استفاده موثر و کارامد از منابع و امکانات مالی جامعه برای نیل به اهداف عمومی دانست.

فرایند مدیرت یا وظایف مدیر عبارت اند از: برنامه ریزی، سازماندهی، هماهنگی، هدایت و کنترول. هر کدام از این وظایف یا عناصر را می توان با عناصر یا مراحلی از فرایند بودجه مرتبط دانست. به عبارت دیگر، پروسه بودجه ابزار دست مدیر است تا بدان وسیله سازمان را به هدفهای مورد نظر سوق دهد.

برنامه ریزی اولین وظیفه مدیریت است. برنامه ریزی عبارت است از: طراحی وضعیت اقتصاد ملی، پیش بینی گرایشهای مالی آینده وتخصیص منابع مالی در طول برنامه به طریقی که هدفهای از قبل تعین شده حاصل آید. در برنامه ریزی هر گونه توجه به ترکیب بخش عمومی و خصوصی در اقتصاد ملی از مسایل اساسی است.

بودجه ها بخشهایی از برنامه اند که میزان عاید و مصرف مورد انتظار را برای یک دوره زمانی خاص، مشخص می کنند. بودجه، ابزاری است که از طریق آن کلیه برنامه های مدیریت مطرح و بر مبنای یک ضابطه کمی ارزیابی می شود. منظور از بودجه ریزی یا مالی، پیش بینی نتایج مالی است که از اجرای برنامه ها، خط مشیها و عملیات سازمان در ابعاد زمانی معین به وقوع خواهد پیوست. بودجه و برنامه با هم ارتباط متقابل دارند؛ زیرا یک طرف برنامه ریزی با استفاده از اطلاعات بودجه ای شکل می گیرد و از طرف دیگر اهداف از طریق بودجه ریزی و اجرای بودجه های کوتاه مدت تحقق می یابند.

در برنامه ریزی اقتصادی پس از تعین اهداف ملی، بخشهای مختلف در سرمایه گذاری مشخص می شوند. این بخشها شامل بخش عمومی و خصوصی است. سهم بخش عمومی(دولت) از این سرمایه گذاریها به صورت مخارجی است که در بودجه سالانه پیش بینی می شد.از دیدگاه صاحب نظران بودجه، بودجه برنامه یکساله دولت است که در قالب برنامه های میان مدت پنج ساله ارائه می شود. بودجه عمده ترین ابزار توسعه برنامه ها و سیاستهای دولت است. در بودجه برنامه ای، به هدفها و سیاستهای اقتصادی دولت توجه و در قالب آنها برنامه ریزی می شود و درآمدها و مصارف مورد نیاز را بررسی کنند.

تصمیم گیری درباره بودجه ها براساس امور سیاسی است و تجزیه و تحلیل تنها نوعی ابزار دفاعی است. بودجه ها، طرحهای پیشنهادی اند. گاهی اوقات نوع ارایه بودجه برای یک برنامه فرق می کند؛ اما گاهی که جنبه سیاسی برنامه ضعیف است نوع ارایه بودجه برای آن فرقی نمی کند چه خوب ارایه شود و چه بد، جنبه سیاسی عامل شکست می شود و به هر حال رد می شود. بودجه ریزی دولتی تحت تاثیر شدید هدفهای سیاسی روز است. هدفها به مرور زمان تغیر می کنند. بودجه ریزی امری بسیار حساس و دقیق است و کار زیادی می طلبند. هنگامی که سیاست گذاران تصمیم می گیرند برنامه ای را تامین مالی کنند یا نکنند، مردم عمیقاً تحت تاثیر قرار می گیرند و زندگیها دگرگون می شوند.

بودجه بیانگر سیاست دولت است و بودجه ریزی یکی از ابزارهای نظام سیاست گذاری دولت به شمار می رود. بودجه مهم ترین ابزار مدیریت استراتیژیک است که دولت می تواند در شرایط متحول، از آن برای تحقق برنامه های خود و افزایش کارایی و بهره وری و نیز مهار بحرانها استفاده کند.

حسابدارارن بر اهمیت کسب اطلاعات مالی دقیق تاکید دارند. بودجه از نظر حسابداران بیان خط مشی مطلوب است و اطلاعات مربوط به مصارف واقعی با بودجه مقایسه می شود تا بتوان قضاوت کرد که آیا همان خط مشی اولیه مورد تعقیب قرار گرفته است یا خیر.

تهیه بودجه و نطام حسابداری بر یکدیگر تاثیر متقابل دارند؛ به طوری که اگر اعتبارات کافی برای امور در نظر گرفته نشده باشد، نظام حسابداری با مشکلات متعدد مواجه می شود و به همین ترتیب چنانچه نظام حسابداری نتواند دفاتر حسابداری را به موقع و اصولی تهیه و ارقام و گزارشهای مالی را استخراج کند و در اختیار مسولان قرار دهد، پیش بینی بودجه برای دوره مالی مشکل خواهد بود و طبعاً نظارت و کنترول بودجه ای نیز میسر نخواهد شد.

سوالات

۱. مدیران دولتی به بودجه دولت به کدام دید نگاه میکنند؟

۲. بودجه به مدیریت دولتی چه ارتباطی را دارا اند؟

۳. پروسه مدیدرت یعنی چه؟

٤. بودجه با پلانگزاری چه ارتباطی را دارا است؟

٥. بودجه کدام بخشی از برنامه را تشکیل میدهد؟

٦. برنامه ریزی شامل کدام عناصر است؟

٧. منظور از بودجه ریزی چه است؟

٨. بودجه با برنامه ریزی اقتصادی چگونه ارتباطی را دارا است؟

٩. بودجه و سیاست گذاری یعنی چه؟

١٠. سازماندهی یعنی چه؟

١١. سازماندهی در بودجه چگونه اثری را دارا است؟

١٢. کنترول شامل کدام مراحل است؟

١٣. روشهای کنترول از نظر زمان انجام عملیات به کدام بخش های تقسیم شده است؟

١٤. بودجه با حسابداری چه ارتباطی را دارا اند؟

ماخذ

١. ابراهیمی نژاد، دکتر مهدی، فروج وند، اسفندیار. (١٣٩١)، اصول تهیه و تنظیم و کنترول بودجه، جلد دوم، تهران

٢. . عزیزی، غلام رضا. (١٣٩٠). فراگرد تنظیم و کنترول بودجه دولتی بر اساس نظام آمارهای مالی دولت، تهران.

قسمت دوم

سیاست بودجه

فصل اول

سیاست در بودجه بندی عمومی

سیاست بودجوی با تلاشهای ارتباط دارد که بالای دست آوردهای تصمیم گیری در مورد اینکه چقدر پول یا منابع ضرورت می باشد، آنها از کجا بدست میاید، به کجا مصرف می شود، چه وقت و چگونه؛ تأثیرگذار می باشد. سیاست و بودجه بندی با یکدیگر ارتباط دارد مخصوصاً در مورد تصامیم بودجوی. مدیران عمومی زمانیکه در مورد بودجه تصمیم می گیرند با انواع مختلف سیاست ها ارتباط ایجاد می کنند. شرکت کنندگان در سیاست بودجوی چندین نقش متعارف را بازی میکنند. سیاست های بودجوی خطرات و فرصت ها را در ساحه مسئولیت مدیران عمومی ایجاد می کند. اعمال مدیران عمومی در بودجه بندی دارای داده های سیاسی بوده و آنها جهت تأمین شان، در گزینه های کنش و واکنش های شان بدقت عمل می کنند.

سرانجام تصامیم بودجوی به این مفهوم سیاسی می باشد که توسط مقامات حاکم در سازمانهای دولتی تأیید می شود، حتی جاییکه سیاست و مدیریت روی هم قرار می گیرد و حتی جایکه مدیران نخواهند در سیاست شرکت کنند. چون تصامیم بودجوی سیاسی می باشد، مدیران در زمان تصمیم گیری بودجوی در سیاست شرکت می کنند. مدیران به سادگی نمی توانند تصمیم بگیرند که آیا در سیاست بودجوی شرکت کنند یا خیر. سهم گیری آنها شاید خوب و یا ضعیف باشد. سهم گیری آنها نشان دهندۀ مهارت و آگاهی بیشتر و یا کمتر سیاسی می باشد.

اغلب سیاست به حیث "هنر امکان" تعریف می شود. مدیران عمومی سیاست را مشاهده می کنند تا تشخیص دهند که انجام کدام کارها در ساحه مسئولیت آنها ممکن می باشد. سیاست راهنما و محدود کنندۀ تصامیم بودجوی می باشد. تصامیم بودجودی همیشه در وضعیت خاص سیاسی اتخاذ می گردد. در اکثر بخش ها، بازیگران سیاسی حدود را تعیین می کنند. اگرچه، مدیران عمومی در محدوده صلاحیت شان، شاید قادر به تأثیر گذاری بالای آن حدود باشند. با آن هم مدیران عمومی از جمله مهمترین و یا بارزترین شرکت کنندگان در سیاست بودجوی نمی باشند(۲۳۳:۱).

۱,۱. انواع گوناگون سیاست

گستره، اهمیت کلی، کاربرد، صحنه ها و شرکت کنندگان انواع گوناگون سیاست متفاوت می باشد. انواع سیاست های را که با مدیران عمومی ربط دارد می توان به حیث سیاست اساسی، حزبی، پالیسی، نهادی، سازمانی و شخصی توضیح داد. این نوع سیاست ها با همدیگر تداخل دارند. در اینجا ما هریک آنها را به نوبت مورد بحث قرار میدهیم و سپس بررسی می کنیم که آنها چگونه با مدیران عمومی که تصامیم بودجوی را می گیرند، ارتباط پیدا می کند.

اصول، ارزشها و مقاصد اساسی سیاسی و توزیع ساختاری قدرت سیاسی خارج از محدودهٔ سیاست بودجوی عادی قرار دارد. در شرایط غیرعادی، زمانیکه اساسات سیاسی نا پایدار باشد، آنها شاید در سیاست بودجوی رخنه کنند و یا فشار وارد گردد. طور مثال در جریان دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، منازعات سیاسی بین حزب عمده و بین رئیس جمهور و کانگریس، اختلافات اساسی را در مورد گستره و اندازهٔ درست حکومت فدرال نشان داد که موجب بن بست های بودجوی شد. شمولیت زیان در پیشنهادات بودجه و وضع قوانین در مورد دادن پول برای سقط جنین از نمونه های مشخص آن می باشد. اگرچه مثالی که در اینجا ذکر شد، به خاطرمناسبت داشتن با تمام خوانندگان، اساساً در مورد حکومت فدرال می باشد، عین مثال ها را میتوان در مورد حکومت ایالتی، محلی و سازمانهای غیرانتفاعی بیان نمود.

سیاست حزبی به سیاستی اطلاق می شود که یک بخش از جامعه و یا گروپ را در نظر می گیرد نه تمام جامعه و یا گروپ را. اگرچه به این مفهوم که سیاست تفرقه برانگیز می باشد زمانیکه موضوعات مردم را به گروهای مختلف تقسیم کند، تمام سیاست ها را می توان حزبی تلقی نمود، سیاست حزبی در اینجا به تقسیم بندیهای جاری اطلاق می شود که گروه های شناخته شده مانند احزاب سیاسی و گروهای ذینفع را به میان میاورد. تقسیم بندی سیاسی به اساس دیدگاها، منافع، عقاید، دلچسپی و هویت گروهی مردم به وجود میاید. در مجموع هدف سیاست حزبی تأمین منافع یک طرف ویا یک گروپ به قیمت طرف دیگر و یا گروپ می باشد. آشکار ترین سیاست حزبی، شامل احزاب سیاسی میشود که هویت شمار زیادی از افراد توسط آن شناسایی میشود. دیگر آشکارترین سیاست حزبی، گروهای ذینفع هستند که عمدتا به اساس دیدگاها، عقاید و منافع اقتصادی استوار می باشند. مثالهای آن عبارتند از دوحزب عمده سیاسی ملی، مردم مناطق جغرافیایی (ائتلاف کمربند برفی در مقابل ائتلاف کمربند آفتابی در کانگریس آمریکا)، علاقمندان تفنگ (اتحادیه ملی اسلحه)، اعضای اتحادیه (کارگران متحد شرکت موترسازی) و افراد کهن سال (انجمن

افراد بازنشسته امریکا). تقسیم بندی افرادی دارای دیدگاهای متفاوت به اجتماعات سیاسی و گروپ های سازمانی غیرانتفاعی بسیار عام می باشد. Jonathan Swift سیاست حزبی را در عصرش در کتابی تحت عنوان (۱۷۲٦ *Gulliver's Travel*) به صورت طنزآمیز چنین بیان نمود: دو گروه سیاسی در مورد اینکه تخم مرغ نیم بند را از کمر و یا از نوک باریک اش بشکناند تا باز شود، اختلاف داشتند. سیاست حزبی برای کسانیکه در آن دخیل نیستند احمقانه به نظر میرسد، اما برای کسانیکه در آن سهم می گیرند بسیار جدی می باشد.

سیاستی که با احزاب سیاسی سروکار دارد، معمولا به انتخاب و انتصاب افراد صاحب مقام معطوف می باشد. احزاب سیاسی به هدف کسب و اعمال قدرت سیاسی ایجاد می شود. در امریکا افراد معمولاً در فعالیت های انتخاباتی شرکت می کنند و حکومت ها را سازماندهی می کنند. گروهای دیگر مخصوصاً گروهای ذینفع سازمان یافته بالای تصامیم سیاست تمرکز می کنند. احزاب و گروهای ذینفع علاقمند همکاری با یک دیگر میباشند؛ یعنی شرکت های کوچک تجارتی خط مشی حزب جمهوریخواه را می پسندند و اتحادیه کارگری و گروهای محیط زیست با حزب دموکرات سازگاری دارند.

پالیسی در مجموع به تصامیم رسمی اتخاذ شده توسط سازمانها اطلاق می شود و سیاست پالیسی شامل تصامیم رسمی بودجه توسط مقامات اداره کننده و تصامیم تخصیص غیر رسمی منابع توسط مدیران عمومی می شود. در کل سیاست های بودجوی در مقام سیاست پالیسی صورت می گیرد.

سیاست نهادی به سیاست بین ادارات نهادی تحت اداره مقامات اطلاق میشود. نمونه های آن عبارتند از اختلافات و رقابت ها بین قوه مجریه و قوه مقننه، بین دو مجلس قانونگذاری و بین دو یا بیشتر مقام اجرایی.

سیاست سازمانی به سیاست بین واحدهای سازمانی مختلف اطلاق می شود قسمیکه آنها در جستجوی کسب صلاحیت، و منابع پولی بیشتر در داخل یک نهاد بزرگتر (سازمانهای دولتی یا غیر انتفاعی) می باشد. به تعبیری، تمام واحد های سازمانی جهت دریافت منابع پولی با یک دیگر رقابت می کنند. در موارد مشخص، واحدهای سازمانی مرتبط به هم برای کسب امتیازات، بخش های معین با یک دیگر رقابت می کنند؛ طورمثال تمام سازمانهای نظامی امریکا جهت بدست آوردن منابع پولی فعالیت کرده و با یک دیگر

رقابت می کنند. سیاست سازمانی با سیاست پالیسی اغلب به حیث یک سازمان معینی ارتباط دارد و برای پالیسی های رقابت می کنند تا از اهداف و مأموریت هایش حمایت کند.

سیاست شخصی بالای پیشرفت و یا به تعویق انداختن پیشرفت توفیقات یا اقبال افراد مخصوص معطوف می باشد. نیابت یا اقدامات افراد را خوب/هوشیار/موردپسند یا بد/احمق/نا مطلوب نشان میدهد. بعضی اوقات منتقدین اتهام وارد می کنند که سیاست مداران و اداره چیان مشخص ظاهراً بیشتر دغدغه خوب معلوم شدن را دارند نه کار خوب انجام دادن را. سیاست شخصی اغلب با سیاست حزبی، نهادی و سازمانی ربط دارد، به خاطرکه افراد بلند پرواز مقام های متعدد را جهت کسب و اعمال قدرت سیاسی بیشتر احراز می کنند (۳:۲۳۳).

۱,۲. مدیران عمومی چگونه انواع گوناگون سیاست را با یک دیگر ربط می دهند

مدیران عمومی توسط اظهار نظر و اقدام کردن با سیاست ارتباط ایجاد می کنند. آنها به هدف اینکه در یک مقام باشند تا تصمیم بگیرند که چه وقت و چگونه در رابطه با نهادهای سیاسی مخصوص که با ساحه مسئولیت آنها ارتباط دارد اظهار نظر می کنند. در مجموع مدیران عمومی در بعضی انواع از نهادهای سیاسی سهم می گیرند و از اقدام در دیگر انواع نهادهای سیاسی اجتناب می کنند. آنها عمدتاً در رابطه با سیاست سازمانی و پالیسی عمل می کنند. مدیران عمومی در می یابند که در انواع دیگر سیاست – اساسی، حزبی، نهادی و شخصی – اقدام کردن در نقش رسمی شان برای آنها مفید واقع نمی شود. بنا به دلایل متعدد این چهار نوع سیاست حاوی چانس ها برای نتایجِ بد می باشد نه نتایج خوب. در کل محصول این چهار نوع سیاست برندگان و بازندگان می باشد؛ یعنی مدیران عمومی و نهاد های که در این نوع سیاست شرکت می کنند در نتیجهٔ موضع گیری آنها چنین تصور می شود که یا می برند و یا می بازند. زمانیکه مدیران عمومی در این نوع سیاست های شرکت می کنند، علاوه بر احتمال باختن یک نتیجه مشخص، آنها شاید یک حس دشوار و دایمی را در شرکت کنندگان مخالف ایجاد کنند، اعتبار خود آنها و سازمان آنها را با تمام بازیگران سیاسی تضعیف کنند، این کار به قیمت شغل مدیران عمومی معین تمام می شود و قابلیت نهادهای آنها و مردم را جهت کسب موفقیت در سیاست بودجوی کاهش میدهد. اگرچه در جاهایکه توقع میرود مدیران عمومی و نهادها بازیگران سیاسی باشند، استثنائات وجود دارد، مخصوصاً منسوبین سیاسی، در مجموع اکثر مردم مدیران عمومی را به حیث کسانی نگاه می کنند که از نظر تخنیکی نقش شایسته و از نظر سیاسی نقش بیطرفانه یا غیرحزبی در امورات عمومی بازی کنند. به عنوان شهروندان

فردی، مدیران عمومی در مجموع مانند دیگر شهروندان از عین حقوق برخودار می باشند، مخصوصاً در مورد رأی دهی و اظهار نظریات سیاسی شخصی. بااین وصف، قوانین معین ایالتی و فدرال، علی الخصوص لایحه Hatch و قوانین مشابه ایالتی، فعالیت های مدیران دولتی را در دو ساحه محدود می سازد: فعالیت همرای یا به نمایندگی از احزاب سیاسی و اقدامات مرتبط با استفاده از مقام رسمی و دیگر منابع دولتی برای انجام بعضی فعالیت های غیر از مسئولیت های رسمی شان.

برعکس، از مدیران عمومی توقع می رود که در سیاست های سازمانی و پالیسی مرتبط با ساحه مسئولیت شان شرکت کنند. این توقعات به خاطر قابلیت تخنیکی آنها در آن بخشها صورت می گیرد و به خاطریکه از آنها توقع می رود که یک دیدگاهی مناسبِ در مورد مسئولیت ها نهادهای مربوطهٔ شان داشته باشند.

به طورخلاصه، در کل انتظار نمی رود که مدیران عمومی در سیاست اساسی، حزبی، نهادی و شخصی شرکت کنند. از آنها توقع میشود که در سیاست سازمانی و پالیسی شرکت کنند که با ساحه مسئولیت شان ارتباط دارد. با این حال، شرکت کنندگان پالیسی بودجوی به شمول مدیران عمومی، سیاست اساسی، حزبی، نهادی و شخصی را در نظر می گیرند، به خاطرکه این نوع سیاست در محدودهٔ سیاست سازمانی نفوذ کرده و در نتیجه تأثیرات مستقیمی بالای ساحه مسئولیت سازمانهای دولتی و مدیران عمومی دارد. دانش در مورد آن نوع سیاست ها، مدیران عمومی را از درگیر شدن در شرایطی که باید اجتناب کنند، کمک می کند. شرایط سیاسی که باید اجتناب کنند عبارتند از دفاع از مسیر عملی که مخالف اصول اساسی سیاست، مخالف ترتیبات نهادی فعلی و مخالف یک حزب سیاسی حاکم و به ویژه مخالف بازیگران سیاسی مقتدر باشد. مدیران عمومی در شرایط سیاسی سهم می گیرند با سیاست سازمانی و بودجه ارتباط داشته باشد، اما بدون اینکه به صورت مخفی به یک بازیگری سیاسی حزبی مبدل شوند (۱:۲۳۵).

۱,۳. سیاست های بودجوی

سیاست بودجوی یک نوع مخصوص از سیاست پالیسی می باشد. سوالات پالیسی که در سیاست بودجوی مطرح می شود، در مجموع با مقدار عواید و مصارف سروکار دارد. سوال عواید در مورد این است که چقدر عواید از چه کسی بدست میاید؟ سوال مصارف در مورد این است که چقدر مصارف برای چه؟ ناگزیر بعضی شرایط این دو سوال را ترکیب می کند: چقدر عواید از چه کسی و چقدر مصرف برای چه؟ عواید نباید از جاهای بدست آید تا اینکه همانند مصارف به جاهای دیگر مصرف شود.

سیاستی که در رابطه با کمک مالی حکومت ایالتی به مکاتب محلی روی کار میاید مخصوصاً یک بخش جالبی را برای در نظر گرفتن سوال فراهم می کند که عواید بدست آمده از منابع مخصوص عواید چگونه به حیث مصارف حکومت جهت فراهم نمودن عواید به مکاتب محلی استفاده می شود تا مکاتب آن پول را بدون عواید دهندگان حکومت محلی بدست آورند، خود شان مصرف کنند. عواید دهندگان احتمالی متعدد علاقمند تمویل مالی مکاتب از سوی کسان دیگر میباشند و فعلاً مکاتبی که از کمک های حکومت ایالتی منتفع می شوند، آماده نیستند که آن کمک ها بدون در نظر داشت اینکه مقامات شان چقدر قویا درک می کنند که مکاتب دیگر به کمک مالی بیشتر نیاز دارند از دست دهند. در نتیجه، حکومت ایالتی سیستم های متعدد کمک های مالی را برای مکاتب به صورت گسترده فعال می کنند.

فعالیت های سیاسی مرتبط با تصامیمِ عواید را می توان به حیث سیاست حزبی توضیح داد که در آن مدیران عمومی شرکت نمی کنند. جمع آوری منابع از مردم برای فعالیت های جمعی یک موضوع دوامدار در تاریخ بشر بوده است. آنهایی که منابع را جمع آوری می کنند، عمل شان توسط استدلال های متعدد مانند کار کردن به رضای خدا، تأمین منافع عمومی، رساندن منفعت مشخص و یا به خاطرکه این کار را می توانند، توجیه می کنند. الگوی جمع آوری عواید به حیث یک پاسخ غیررسمی به شرایط معین که اغلب در برگیرنده ضرورت به منابع جهت رسیدگی به مشکلات معینی که در شرایط بحرانی به بوجود میاید (جنگ، قحطی و شیوع امراض ساری) می باشد، ساختارهای ابتدایی، بازنگری اندک خصوصیات اساسی و حاشیوی و تعدیلات فزاینده در جمع آوری عواید مشخص می باشد. اکثر اوقات، عواید به حیث سیاست های جاری و یا دایمی باقی می ماند که با گذشت زمان بسیار کم تعدیل و توزین می شود.

در حکومت های که بین مردم از شهرت نیک برخوردار می باشند، مقامات اداره کننده آن سیاست های عواید را انتخاب می کنند که به نظر آنها عواید کافی بدست میاورد و در عین حال آن سطح عواید برای مردم قابل قبول می باشد، به خاطرکه نادیده گرفتن خواستها و امیال مردم باعث می شود که آن مقامات و حزب سیاسی شان موقف سیاسی و قدرت سیاسی شان را از دست بدهند. برعکس، چون سازمانهای غیر انتفاعی قدرت جمع آوری مالیات را ندارند، آنها باید جهت جمع آوری عواید به تبادلات داوطلبانه به شمول پرداخت برای خدمات، بخششها، تحفه ها و غیره اتکاء نمایند.

به خاطرکه عواید و خدمات، علی الخصوص آنهایی که توسط مالیات تمویل میگردد، ضرورتاً با یک دیگر ربط ندارد، مخصوصا سیاست عواید شاید متشنج و جنجال برانگیز باشد، چون موضوعات تمویل مکتب در سطح حکومت ایالتی و محلی مکرراً اختلافات در مورد سیاست های مالیاتی را افزایش میدهد. سیاست عواید میتواند موجب اغتشاشات، تحرکات سیاسی و انقلاب ها گردد، چنانچه یک گروه میخواهد منابع دست داشته گروه دیگر را تحت نام تأمین منافع عمومی تصاحب کند. خوشبختانه مدیران عمومی با سیاست عواید زیاد سروکار ندارند (۲۳۶:۳).

۱,٤. سیاست های بودجوی و مراحل بودجه

سیاست های بودجوی، به مراحلِ شباهت دارد که دربرگیرنده تصامیم موقتی و سالانه می باشد. اکثر مباحث سیاست های بودجوی در مورد مراحل سالانه بودجه بوده، قسمیکه اکثر مباحث در اینجا در آن مورد می باشد.

سیاست های موقتی و دایمی بودجه با سیاست بودجوی سالانه که خارج از مراحل سالانه بودجه صورت گرفته و در آن تقریباً در عین زمان تصامیم چندگانه اتخاذ می گردد فرق دارد. با تصامیم کمتر، سیاست بودجوی موقتی و دایمی بیشتر بالای یک یا چند موضوع در عین زمان تمرکز می کند. موضوعات کمتر معمولاً به معنی شرکت کنندگان کمتر، اطلاعات کمتر برای پردازش، احتمالاً تحلیل جامع تر و احتمالاً تصامیم عقلانی تر می باشد. این نوع شرایط تصامیم عقلانی تر را در پی دارد اگر تصمیم گیرندگان عقلانی عمل کنند، اگر آنها دارای ارزشهای و دیدگاهای مشترک با کسی باشند که در مورد عقلانی بودن تصامیم حکم صادر می کند.

سیاست بودجوی موقتی با شرایط، فوری، معین و مجزا مانند تصمیم گیری در مورد اینکه آیا سقف اطاق را که توسط طوفان خراب شده است ترمیم کند یا تعویض، ارتباط دارد. افق زمانی آن فشرده و تعداد شرکت کنندگان اندک می باشد. این شرایط در سازمانهای دولتی بدون موجودیت مدیران عمومی، در سطح پالیسی سازی، در سطح اداره چیان در سلسله مراتب، در سطح فعالیت مدیران عمومی و در سطح بیشتر از یکی از این سطوح اتفاق خواهد افتاد. در شرایط موقتی، زمانیکه راهنمایی نشوند، مدیران عمومی تمایل به اعمال قدرت قانونی دارند تا طبق دستورات عمل کند یا عمل نکند و معلومات فراهم نمایند. برای اینکه چه باید انجام داد اقدامات سیاسی تمایل به ارائه انتخابی معلومات و استدلال ها دارد. با آن هم،

فعالیت های سیاسی مرتبط با کسب حمایت برای موقف های سیاسی مخصوص و از صحنه برداشتن مخالفین، بسیار آشنا به نظر میرسد برای کسانیکه سیاست را رعایت می کنند. طرفداران موقف های متعدد، معلومات، استدلال و حمایت برای کسانی فراهم می کنند که رسماً تصامیم موقتی اتخاذ می کنند. در کل مردم نظریاتی را ابراز می کنند که گویا پیشنهادات پالیسی مورد نظر آنها برای سازمان دولتی و مؤسسین آن بهتر می باشد. منتقدین شاید استدلال کنند که پیشنهادات پالیسی مورد نظر به صورت غیر متناسب به نفع احزاب، گروها، افراد و دیدگاهای ایدولوژیکی مشخص می باشد یا مصرف بسیار سنگین دارد.

سیاست های بودجوی دایمی، در مجموع با دغدغه های وسیع تر پالیسی، افق زمانی طویل مدت تر و نسبت به سیاست موقتی دارای شرکت کنندگان بیشتر می باشد به خاطرکه سیاست های دایمی در مجموع با منابع مهم سروکاردارد و بخاطرکه سازمانهای دولتی دارای سیاست دایمی میخواهند حکومت های باشند که در کل وسیع تر هستند و درهرصورت شرکت کنندگان پالیسی بیشتر دارند. پالیسی سازان رسماً شناخته شده به اساس سیاست های دایمی تصمیم می گیرند. مدیران عمومی، به استثناء اداره چیان، به غیر از فراهم نمودن معلومات و تحلیل برای سیاست گذاران رسمی، در سیاست های دایمی به ندرت شرکت می کنند. هر هدف دیگریکه توسط طراحان سیاست ها دایمی بیان می شود، رسماً متعهد شدن جهت نفع رساندن و یا تحمیل بار مالیاتی یک هدف آشکار می باشد. سیاست های دایمی، تعهداتی را برای آینده می سپارد که گزینه های بودجه را محدود می سازد. به آن دلیل، سیاست های دایمی مرتبط با بودجه با مخالفت های زیاد مواجه می شود. دستیابی یا تغییر پالیسی های دایمی مستلزم حمایت گسترده تر می باشند نسبت به تصامیم بودجوی سالانه، تا مورد تأیید قرار گیرد و همچنان به خاطرکه سیستم سیاسی امریکا طوری ترتیب شده است که از ایجاد تغییر ممانعت می کند.

الگوی عمومی پروسه پالیسی با یک و یا بیشتر از یک فردی آغاز می گردد که برای پالیسی نظریه داشته باشند؛ یعنی، سازمان دولتی باید در مورد این وضعیت کاری را انجام دهد. دوم، یک یا بیشتر از یک فرد نظریات پالیسی را به پالیسی های پیشنهادی تر تبدیل می کند. سوم، متشبثین سیاست، پالیسی های پیشنهادی را تقویت می کنند. چهارم، پالیسی های پیشنهادی حمایت بیشتر را کسب می کند تا در آجندای سیاسی مطرح شود. پنجم، پالیسی های پیشنهادی حمایت بیشتر کسب می کند (اغلب به دلیل شرایط غیر متوقعه) تا دریک یا چندین جای مورد تأیید قرار گیرد. ششم، سیاست پیشنهادی در تمام جاهای لازم مورد

حمایت قرار می گیرد تا به سیاست دایمی تبدیل شود. نهادهای مختلف و یا بخشهای از عین نهاد جاهای هستند که سیاست در آنجا مورد تأیید قرار می گیرد. بعضی از آنها، شاید به صورت سلسله مراتب با یک دیگر ارتباط داشته باشد (سیستم محاکم، سازمانها، کمیته ها و کمیته های فرعی). پروسه های عمومی پالیسی دستخوشِ امواج پیشنهادات پالیسی می باشد: شمار زیادی از پالیسی ها پیشنهادی می باشند؛ تعداد اندک آنها شامل آجندا می شود؛ تعداد کمتر آنها در یک جا مورد تأیید قرار می گیرد؛ و تعداد بسیار بسیار اندک آنها در تمام جاهای لازم کاملاً مورد تأیید قرار می گیرد.

سیستم های سیاست گذاری امریکا، مخصوصاً سیستم حکومت ایالتی و فدرال با داشتن چندین محل قابل دسترس نشان دهنده عدم یکپارچگی می باشد، قدرت سیاسی بسیار نامتمرکز می باشد، نوسانات شرایط و حوادث آشکار هویدا می شود و شرکت کنندگان در مقابل حوادث عکس العمل نشان میدهند. گرفتن مهر تأیید برای سیاست ها اغلب مستلزم گرفتن تأیید چندین جای می باشد. سیستم سیاست گذاری امریکا را میتوان به یک مسیری دشوار تشبیه کرد که در آن موانع وجود دارند و رقابت کننده قصدا روی همدیگر می تازند تا حریف را از مسیر خارج کنند. استثنائات در جاهای وجود دارد که در آنجا قدرت تصمیم گیری در اختیار چند نفری محدود باشد، مانند یک سازمان بسیار کوچک، که در آن تعداد شرکت کنندگان اندک است، و یا در یک سازمانی که توسط یک یا تعداد اندک افراد اداره می شود و یا در جایکه ماشین سیاست فعالیت می کند(۱:۲۳۷).

۱,۵. دیدگاهای دوگانه در مورد سیاست بودجوی سالانه

سیاست بودجوی سالانه با سیاست بوجوی دایمی فرق دارد. در پالیسی دایمی فرضیه این است که در مجموع پالیسی حل شده را باید تنها گذاشت. برای مدافعان سیاست عامه این مشکل است که پالیسی های دایمی را شامل اجندای سیاست بسازند. برعکس، پروپوزل (پیشنهادات) بودجه سالانه رسماً بخش از اجندای پالیسی سازمانهای دولتی می باشد. بنابراین، مدافعان سیاست پروپوزل بودجه سالانه را شاید آسان ترین راه برای شامل نمودن یک پروپوزل پالیسی در اجندای سیاست دریابند. درعین زمان به دلیل وسعت بودجه های سالانه، پالیسی سازان سالانه با شمار زیادی از موضوعات مرتبط با موضوعات پالیسی مواجه می شوند معنی آن این است که بعضی سیاست ها نسبت به دیگری بیشتر مورد توجه قرار می گیرد.

دو جناح مخالف دارای دو دیدگاه متفاوت در مورد تعریف و توصیف سیاست بودجوی سالانه می باشند. اختلافات نظر در مورد سیاست های بودجوی سالانه از یک سو باید منطقی تر و جامع تر باشد یا برعکس کمتر منطقی و کمتر جامع باشد (که در کل در ادبیات بودجه بندی به عنوان "فزایندگی" یاد می شود به خاطرکه بالای تغییرات فزاینده بودجه سالانه متمرکز می باشد). در این فصل دیدگاه اول به حیث یک دیدگاه اصلاحی در نظر گرفته می شود و دیدگاه دومی بنام دیدگاه سنتی یاد می شود؛ بعد از این در فصل حاضر ترجیح داده می شود که برای این دو دیدگاه اصطلاحات "اصلاح" و "سنتی" استفاده شود. جناح طرفدار اصلاح می گوید که بعضی بودجه بندی ها به این مفهوم عقلانی و جامع است که از مدل تصمیم گیری عقلانی پیروی کند و آن بودجه بندی سالانه را میتوان و باید به صورت عقلانی انجام داد. برعکس، جناح سنتی پشنهاد می کند که در مورد سیاست بودجوی نمی توان و نباید با استفاده از مدل تصمیم گیری عقلانی تصمیم گرفت. توضیحات سادۀ دو دیدگاه در اینجا ارائه می گردد. اکثر نویسندگانی که در مورد بودجه بندی می نویسند حداقل یک دیدگاه اصلاحی را انتخاب می کنند؛ شمار زیادی آنها در مورد این موضوع علاقمندی کامل دارند. در کل، طرفداران دیدگاه اصلاحی از متمرکز ساختن تصمیم گیری در مورد بودجه سالانه حمایت می کنند، معمولاً آنها میخواهند این کار از طریق تقویت نقش مدیران اجرایی، جمع آوری معلومات طوریکه در رویکردهای بعدی بودجه بندی عملکرد، پروگرام و بودجه بندی مشروط استفاده می شود و با استفاده از تحلیل صورت گیرد. طرفداران دیدگاه سنتی، از نهادهای انتخابی پالیسی ساز حمایت می کنند نه از جمع آوری معلومات بیشتر از آنچه واقعاً استفاده می شود و انجام تحلیل تنها زمانیکه به کار خواهد رفت. تقریباً تمام کتب اداره عامه که در مورد بودجه بندی نوشته شده است دارای دیدگاه اصلاحی می باشد که بازتاب دهندۀ چشم انداز اصلاح عمومی اداره عامه می باشد. در سال ۱۹٦٤ Aaron Wildavsky با نشر کتابی تحت عنوان *سیاست پروسه بودجه بندی* که در چهار دور چاپ شد، دیدگاه سنتی را زیاد مطرح ساخت. او در چاپ پنجم کتابش (*سیاست های جدید پروسه بودجه بندی*) که همرا با Naomi Caiden مشترکاً نوشته است این بحث های اساسی را ادامه داده است.

همانطورکه توسط جناح طرفدار دیدگاه اصلاحی توصیف شد به نظر میرسد که سیاست بودجه بندی سالانه یک تصمیم گیری معقول باشد. بودجه بندی اهداف را تعیین می کند، تحلیل می کند، تصمیم می گیرد و سپس مطابق آن پلانگذاری می کند. سپس سیاست بودجه معقول، توسط اکثر کسانیکه در ادارات رسمی سیاست گذاری کار می کنند به سیاست تعیین اهداف مبدل می شود. بعد از آن تصامیم بیشتر تخنیکی و

سیاسی می باشد. از سازمانهای فعال و مدیران عمومی آنها توقع می رود که آن اهداف را توسط ارائه معلومات و تحلیل ربط دهند، نه اینکه خودشان را مصروف این کنند که سیاست چگونه بالای بودجه های آن تأثیرگذار می باشد و از موقف رسمی در سیاست سهم بگیرند. در اکثرموارد، مدیران عمومی از جمله متخصصین به حساب میایند؛ یعنی بدون شک آنها به خود شان آنطور نگاه می کنند.

طوریکه توسط جناح طرفدار سنتی توصیف شد، سیاست بودجه بندی سالانه به حیث یک پروسه تصمیم گیری معطوف به حمایت سیاسی به نظر میرسد. تمام بازیگران بودجه به عنوان بازیگران سیاسی تصور می شوند و در پی کسب حمایت هستند. این بازیگران سیاسی در محیط های سیاسی پیچیدۀ فعالیت می کنند که در آن در مورد اینکه چگونه میتوان بین اقدامات فعلی و دست آوردهای آینده رابطه ایجاد نمود اطمینان وجود ندارد. بازیگران بودجه شرایط را بررسی نموده و سپس تصمیم می گیرند که آیا وارد عمل شوند، چه وقت و چگونه. با انجام این کار آنها توجه شان را بالای ابعاد خاص شرایط شان که آنها مناسب تلقی می کنند، متمرکز می نمایند. در عمل، آنها پدیده های دیگر را کنار می گذارند. آنها پدیده های مربوطه و مناسب را شناسایی می کنند، اهمیت آن را وزنه می کنند و سپس تصمیم می گیرند. در زمان شرکت در تصمیم گیری بودجه بندی هر بازیگر در پی اهداف، مقاصد و خواست های مشخص می باشد. به دلیل محدودیت های زمانی، منابع و دانش، بازیگران توجه شان را بالای پدیده های مشخص مبذول میدارند و اقدامات شان را بالای یگانه پدیدۀ متمرکز می سازند که به باور آنها بیشترین احتمال تأثیر گذاری را بالای اهداف آنها دارد. به خاطر مغلق بودن این موضوعات و عدم اطمینان از آینده به شمول نتایج پروسه بودجه بندی، بازیگران سیاسی از ابزار متعدد استفاده می کنند تا تصمیم گیری شان را ساده سازند. Wildvasky به نام "کمک به محاسبه" یاد نمود. بعضی کمک ها به هرنوع تصمیم گیری عمومیت دارد، مثلاً تمرکز بالای چیزهایکه تغییر خواهد کرد، تا اندازه ای که دارای پیامد عمده برای بحث ما می باشد، مخصوصِ سیاست بودجوی است: یک سیستم از دیدگاها و نقش ها که کار تصمیم گیری در مورد بودجه سالانه را تقسیم می کند، بازیگران متعدد، نظر متفاوت در مورد پروسه دارند و خود را فقط با یک بخش قابل دسترس معلومات مصروف می کنند و به نحوی قابل پیش بینی ای وارد عمل می شوند. تصامیم که در این گونه پروسه های تصمیم گیری بودجه سالانه اتخاذ می گردد محصول حمایت سیاسی و مهارت در تحلیل حمایت سیاسی و ایفاء نقش می باشد (۲۳۹:۲).

۱,٦. سیستم ها چشم اندازها، نقش ها، منابع و تصامیم

بدون در نظرداشت اینکه یک کسی دیدگاهی اصلاحی، سنتی و یا مرکب سیاست بودجوی سالانه را می پذیرد و یا دفاع می کند، واین گونه وضعیت را می توان به عنوان سیستم های تلقی نمود که در آن ادارات و موقف های متعدد از طریق تعاملات بودجوی شان، با یک دیگر ارتباط ایجاد می کنند. اساساً خود ادارات و موقف ها چشم اندازها، نقش ها و منابعی را که شرکت کنندگان در اختیار دارند و تصامیمی را که آنها اتخاذ می کنند، تعیین می نماید. شرکت کنندگان نه تنها دیدگاها، نقش ها، منابع و تصامیم معین را با شرایط خاص مرتبط می یابند، آنها تفسیر مشخص تر چشم اندازها و نقش های شان را در مورد نحوهٔ استفاده منابع قابل دسترس شان جهت تصمیم گیری نیز میاموزند. یک کس می تواند بگوید که چشم اندازها، نقش ها، استفاده منابع و تصامیم در الگوهای منظم رفتاری نهادینه می شود که جهت تغییر آنها تلاش منظم صورت نمی گیرد؛ یعنی حتی بعد از آن، تغییر چشم اندازها، نقش ها، استفاده منابع و تصامیم مشکل تر از آن است که اکثر مردم تصور می کنند.

نظر به مشخصات در هر سیستم سیاسی بودجه سالانهٔ مخصوص فرق دارد. بعضی سیستم ها بدون شک یک خصوصیت سنتی را به نمایش می گذارد که نمونه های مناسب آن حکومت های فدرال و ایالتی می باشد. بعضی سیستم ها بدون شک، چشم انداز اصلاحی را به نمایش می گذارد؛ مثالهای آن عبارتند از شوراهای مدیریتی شاروالی ها، بعضی مکاتب و دیگر ادارات ناحیه ها/ولسوالی ها و بعضی سازمانهای غیر انتفاعی. شرکت کنندگان در مورد سیستمی میاموزند که در آن فعالیت میکنند. آنها از تجربیات، از مثالهای دیگران و از ارتباطات گفتاری و نوشتاری میاموزند. پالیسی سازان و بیرونی ها، عوامل اصلی ایجاد و تطبیق نورمهای سیستم سیاسی بودجهٔ سالانه می باشند. مدیران عمومی در اینگونه سیستم کارمی کنند، بدون اینکه در ایجاد آن زیاد نقش داشته باشند. در مجموع، اکثراً آنها می توانند تصمیم بگیرند که شخصاً آنها علاقمند انجام کدام کار هستند. دیگران شاید آرزو داشته باشند که جهت سهم گیری در فعالیت سیاسی ترغیب شوند، شاید چیزی بیشتر از علاقمندی آنها باشد. یگانه عوامل بازدارندهٔ این گونه اعمال ترغیب آمیز پیامدهای سیاسی و حقوقی ممکنه می باشد، به شرط آنکه ترغیب ها برای تمام مردم آشکار شود. برعکس، مدیران عمومی، کسانیکه برخلاف نورمهای سیستم سیاسی بودجه سالانهٔ عمل کنند که خود شان در آن فعالیت می کنند، شاید با پیامدهای حقوقی ممکنه، فقرمسلکی و یا از دست دادن شغل و سطح پایین مؤثریت در کسب منابع پولی مواجه شوند.

چشم انداز به چیزی اطلاق می شود که مردم از موقف و اداره شان می بینند. مدیران اجرایی، قانون گذاران و بیرونی های واقعاً چیزهای متفاوتی را می بینند نسبت به مدیران عمومی. همه دارای چشم اندازی می باشند که احتوا کننده شرایط خودشان، مردم، اداره و موقف های می باشند که با آنها تعامل می کنند. علاوه بر چشم انداز شان که دارای وسعت و سطح جزئیات متفاوت می باشد، شرکت کنندگان در مورد چگونگی انتخاب چیزیکه بالای آن تمرکز می کنند و چگونگی تفسیر چیزیکه آنها مشاهده می کنند، میاموزند. چشم اندازها دربرگیرنده توقعات به عنوان دیدگاهای خودشان و دیدگاه دیگران در پروسه می باشد.

نقش در اینجا به الگوهای خصوصیات رفتاری مرتبط با ادارات و موقف ها اطلاق می شود. نقش ها به نیابت ها یا توضیحاتی اطلاق می گردد که مردم زمان ایجاد رابطه با دیگران انجام میدهند. نقش ها را میتوان از نگاه شغلی یا کار، مجموعۀ از عبارات، روابط و یا رفتارهای قالبی توضیح داد. مفهوم نقش ها به نظریه و یا بخش از یک چهره برجسته در نمایشات افسانه ای می باشد، اگر چه دیالوگ معین بیشتر تغییر می کند. نقش ها افراد را به دلیل مشترکات شان اعتلا می بخشد. محتوای نقش را که انجام دهندگان آن و دیگران در پروسه توقع دارد با چشم اندازها ارتباط دارد. مردم در ادارات و موقف شان کار را آغاز می کنند، چشم اندازها و نقش ها را اغلب از افرادی دیگری که دارای عین نقش یا نقش مرتبط می باشند، یکجا میاموزند. اگرچه افراد معین در ادارات و موقف ها شاید تغییر کنند، اما متنِ را که آنها بیان می کنند، به مرور زمان تغییر نمی کند.

منابع به قدرت رسمی و غیر رسمی اطلاق می شود که آن را میتوان جهت نفوذ بالای نتایج پروسه بودجه سالانه استفاده نمود. بدون شک، مقامات متعدد به موقف های شان یا موقف کاریابی شان قدرت اختصاص میدهند. بیرونیها (رأی دهندگان و مؤکلین)، کسانیکه دارای موقف یا موقف کاریابی در سازمانهای دولتی نمی باشند دارای قدرت های غیر رسمی ناشی از ظرفیت شخصی و نهادی شان می باشند تا اصالتاً و یا وکالتاً وارد عمل شوند. بیرونی ها قابلیت نفوذ بالای کسانیکه دارای موقف رسمی می باشند ندارند (نفوذ جهت عمل کردن و یا عمل نکردن به روش معین). به طور عموم، قدرت بیشتر به معنی ظرفیت بیشتر جهت تأثیرگذاری بالای سیاست بودجوی می باشد.

تصامیم به گزینه های معمولی اطلاق می شود که شرکت کنندگان در پروسه سیاسی بودجوی با آن مواجه می شوند و انتخاب می کنند. در مجموع تصامیم در مورد این است که چقدر منابع را برای چه مصرف کرد می باشد، تصامیم به چیزی خلاصه می شود که شرکت کنندگان کاملاً به صورت منزوی به تصامیم شان نمیرسند. به عباره دیگر، تصامیمی را که آنها اتخاذ می نمایند شاید از چیزیکه آنها دوست دارند منحرف شود، تا به نفع چیزی تصمیم گیرند که در یک سیستم سیاسی بودجوی که آنها شرکت می کنند مؤثر واقع شود. سیستم ها توسط روابط تعریف میشوند و آن روابط تصمیم گیری را راهنمایی می کند.

افرادیکه در داخل محدوده عملیاتی و تصمیم گیری سازمانهای دولتی قرار دارند و آنانیکه خارج از سازمانهای دولتی هستند، در دیدگاها، نقش ها، منابع و تصامیم شان دارای مشترکات می باشند. در اینجا بالای تفاوتها تأکید می شود (٤:٢٤١).

۱,۷. دیدگاها، نقش ها، منابع و تصامیم مدیران عمومی

۱,۷,۱. دیدگاهای مدیران عمومی

مدیران عمومی خودشان را، ادارات شان را، واحدهای سازمانی شان را و کارهای شان را در راستای خدمت به مردم، فوق العاده مهم تلقی می کنند و آن باورها را بیان می کنند. آنها انگیزه کارشان را مظهر "انجام کار خوب" به صورت نوع دوستانه میدانند و همچنان عاید خوب بدست میاورند و کارهای جالب انجام میدهند. اگرچه بعضی شرکت کنندگان دیگر و بعضی نویسندگان به صورت بدبینانه آن دیدگاه را رد می کنند و تأکید میورزند که اکثراً به خاطر منفعت شخصی می باشد. دیدگاهای مدیران عمومی از دیدن تحصیل، آموزش، گزینه های مسلکی و تجربیات شان به آسانی قابل درک است. طبق معمول مدیران عمومی شغل شان را انتخاب می کنند به خاطرکه آنها به آنچه که خودشان و نهادشان انجام میدهند باور دارند. مدیران عمومی حامل عقاید ذیل می باشند: اول، دیگران اهمیت فعالیت های آنها را نمیدانند، دوم، اگر دیگران آن واقعیت فوق العاده مهم را بدانند، سپس مدیران میزان مناسب از منابع مالی (منابع مالی بیشتر) را جهت انجام وظایف مهم و به انتخاب خود شان بدست میاورند.

چشم اندازهای مدیران عمومی در مورد دیگران شامل رقبا، سیاست گذاران، طرفداران بیرونی و مخالفان می باشد. چشم اندازهای مشخص مدیران عمومی در مورد نقش های دیگر به اساس سطح مدیران در سازمان دولتی و همچنان به اساس وسعت سازمانِ دولتی تغییر می کنند. در سلسله مراتب سازمان دولتی

بالابودن نسبت به پایین بودن، معمولاً به معنی داشتن یک چشم انداز وسیع تر و آشنایی بیشتر با سیاست گذاران می باشد. مدیران عمومی پایین رتبه در سازمانهای کوچک در عین شرایطی قرار دارند که مدیران بلند رتبه در سازمانهای بزرگتر قرار دارند، در آن شرایط هردو نوع از مدیران معلومات جامعِ در مورد کل سازمان، سیاست گذاران و محیط سیاسی آن دارند. مدیران عمومی سطح پایین، علی الخصوص در سازمانهای بزرگ دولتی کمتر با رقبا، سیاست گذاران و طرفداران و مخالفان بیرونی مقابل می شوند.

مدیران خط اول، به ویژه در سازمانهای بزرگ دولتی تمایل دارند که در مورد افراد بلا واسطهٔ مافوق شان بیشترین معلومات را داشته باشند و در مورد سیاست گذاران رسمی کمتر بدانند. افراد بلا واسطهٔ مافوق آنها در مجموع سیاست گذاران تعیین کننده یا مؤثر در رابطه با تمویل ساحه مسئولیت آنها، تقاضای بودجه یا منابع بودجه بندی شده می باشند. آنها در مورد طرفداران بیرونی دیدگاهی محدود دارند به خاطرکه ساحه فعالیت آنها محدود است؛ یعنی آنها شاید در مورد مخالفین بیرونی آگاهی نداشته باشند یا آگاهی مبهم داشته باشند.

مدیران عمومی که در سطوح بلندتر کار می کنند تمایل به داشتن چشم اندازهای وسیع تر دارند هم به معنی واقعی کلمه و هم به معنی استعاری. آنها تمایل دارند که بیشتر در مورد نقش های سیاست گذاری به شمول آنانیکه خارج از سازمان شان قرار دارند بدانند. مدیران عمومی مافوق مدیران خط اول تجربه دریافت تقاضای بودجه را از سوی کارمندان مدیریتی زیر دست شان دارند که آنها قابلیت حمایت در سطح بلندتر و یا خارج از سازمان را ندارند. بناءً آنها نه گفتن را برای زیردستان شان تجربه کرده اند و همچنان از افراد مافوق شان خواستار منابع بیشتر در سلسله مراتب عمومی اداری یا مدیریتی و یا در محدوده سیاست گذاری رسمی می شوند. این مدیران عمومی در قبال مقامات رسمی سیاست گذاری کسانیکه گزینه های بودجوی را از بین مطالبه های زیاد از سوی مدیران عمومی انتخاب می کنند، لطف و مهربانی دارند.

مدیران عمومی که در سطوح بلندتر کارمی کنند تمایل دارند که با طرفداران متعدد بیرونی (مخصوصاً مؤکلین و رأی دهندگان) و همچنان با ساحات مختلف مسؤلیت تحت نظارت شان بیشتر سروکار داشته باشند. مدیران عموی بلند رتبه در سازمانهای دولتی، در مورد مسئولیت های نهادی معین و نقش های متعددیکه توسط دیگران در پروسه بودجه سالانه اجراء می گردد آگاهی بیشتر دارند و حتی در مورد صلاحیت و مسئولیت موقف رسمی و افراد معین معلومات مفصل دارند.

مدیران عمومی که بالاترین مقام را در سازمانهای دولتی دارند بین آن سازمانها و پالیسی سازان رسمی رابط ایجاد می کنند. آنها وسیع ترین دیدگاه را در داخل سازمان دارد، چون آنها ساحه فعالیت سازمان، طرفداران و رقیبان سازمان و رابطهٔ سازمان را با سیاست گذاران رسمی میدانند. همچنان آنها در مورد محدوده سیاست گذاری و در مورد آنانیکه خارج از سازمان دولتی هستند مفصل ترین معلومات و دیدگاه را دارند.

دیگر مدیران عمومی، واحدهای سازمانی و سازمانها رقابت کنندگانی هستند که برای بدست آوردن منابع مالی و حمایت مالی از عین جاها رقابت می کنند تا عین فعالیت را انجام دهند. اغلب آنها دارای اهداف می باشند و شاید درگروپهای مشابه کار کنند. شفاخانه ها و پوهنتونها با یک دیگر رقابت می کنند، همانطورکه واحدهای تشکیل دهنده آنها رقابت می کنند. دیگر مثال های خوب آن بخش ها شعبات سازمانهای دولتی در موقعیت های جغرافیای متفاوت می باشند. نمایندگی مدیران عمومی از دیگر واحدهای سازمانی یا سازمانها در داخل یا خارج از سازمانهای دولتی به حیث بودن در موقف رقابتی تلقی می شود به خاطرکه منابع مالی کافی برای هرکس وجود ندارد. مدیران عمومی رقابت کنندگان را به حیث مطالبه کنندگان منابع تلقی می کنند که باید در بخش خود آنها تخصیص داده شود نه در بخش دیگران. مدیران عمومی پالیسی سازان را به عنوان کسانی می بینند که بالای وضعیت بودجوی شان قدرت دارند، در مجموع به حیث کسانی تصور می شوند که برای بخش شان به منابع بودجوی دسترسی دارند و جهت دسترسی به آن منابع بالای آنها (پالیسی سازان) باید غالب شد. مدیران عمومی به اساس، نوع موقف ها، خصوصیات مشخص موقف ها و شرایط ماحول موقف ها، دیدگاهای مشخص تری در مورد پالسی سازان دارند. معمولاً به باور مدیران عمومی چهار موقف سیاست گذاری وجود دارد: افراد مافوق مدیران عمومی (مانند مدیران ارشد، قانوگذاران، اعضای بورد پالیسی و کارمندان) در داخل سلسله مراتب سازمانی. گروپ بعدی مدیران عمومی بلندرتبه تر در سلسله مراتب یک موقف قوی پالیسی است که در مجموع افرادی آن را احراز می کنند که نسبتاً دایمی تلقی می شوند و باید با افراد زیردست سازگاری داشته باشند. مدیران عمومی که نتوانند با افراد مافوق شان در سازمان سازگاری کنند با پیامدهای منفی بودجوی و مسلکی مواجه می شوند. بازهم، با وصف عدم توازن قدرت در روابط آنها، مدیران عمومی بلند رتبه با مدیران عمومی پایین رتبه همکاری می کنند به خاطرکه خود آنها بعداً به همکاری ضرورت دارند. دیدگاهای مدیران عمومی در مورد مدیران عمومی غیر از فرد مافوق سازمانی بلاواسطهٔ شان به اساس معلومات کمتر شکل می

گیرد نسبت به معلومات قابل دسترس برای مافوق بلا واسطهٔ شان. مدیران عمومی، اغلب اوقات پالیسی سازان را به اساس انگیزهای تصوری تحلیل و تفسیر می کنند.

مدیران عمومی تمایل دارند که انگیزه های پالیسی سازان را از نظر سیاسی، معقول، غیرمقعول یا از نظر سیاسی غیرقابل توضیح تلقی کنند. آنها عقلانیت سیاسی به انگیزه نسبت میدهند، به شرط که مدیران عمومی متوجه موجودیت یک رابطه مناسب بین اقدامات و انگیزه های نسبت داده شده شوند. چنین تلقی می شود که اقدامات منافع شخصی سیاست گذاران را تأمین می کند، اهداف سازمانی را تحقق می بخشد که با ضروریات سیاسی و از نظر سیاسی معقول به نظر برسد. طورمثال در سال ۱۹۶۸ وزارت دفاع David Eisenhower پسر رئیس جمهور اسبق Dwight Eisenhower را از خدمت عسکری وقت تر ترخیص داد تا با Julie Nixon دختر رئیس جمهور نکسون ازدواج کند؛ همچنان آنها به پسر جوبایدن، معاون رئیس جمهور که در عراق خدمت می کرد رخصت دادند تا در مراسم افتتاحیه پدرش در سال ۲۰۰۹ شرکت کند.

اقداماتی که دوست داشتنی ها و دوست نداشتنی های افراد را تأمین کنند، از نظر سیاسی غیرمعقول تلقی می شود. آنها دربرگیرندهٔ اقداماتی می باشد که انگیزه آنها روابط شخصی یا ترجیحات پالیسی غیرمرتبط با مسئولیت های نهادی می باشد. مدیران عمومی می گویند که "پالیسی سازان مارا، شخص دیگر را، سازمان مارا، سازمان دیگر را، یک نظریه مشخص را یا یک ساحه پروگرام مشخص را دوست دارند و یا ندارند." مدیران عمومی اعمال زیادی پالیسی سازان را از نظرسیاسی شاید غیرقابل توضیح بدانند، اگر چه آنها در توضیح اقداماتی که انگیزه غیرقابل توضیح داشته باشند از زبان دیگر استفاده می کنند. نسبت دادن انگیزه ها شدیداً تحت تأثیر معلومات موجود قرار دارد. ظاهراً پالیسی سازان فکر می کنند که آنها نسبت به مدیران عمومی زیردست شان از نظرسیاسی عقلانی تر عمل می کنند و زیردستان آنها یا معلومات ندارند و یا معلومات موجود را درست تفسیر نمی کنند. همچنان مدیران می توانند عین اقدامات را به گونه های متفاوت تفسیرکنند. طورمثال رئیس یک پوهنتون، کسی که میخواهد مصرف پارک مجسمه ای را توسط استخدام یک شخص جهت نظارت آن در جریان کاهش بودجه افزایش دهد، شاید از نظرسیاسی، انگیزهٔ معقول، غیرمعقول یا انگیزهٔ غیرقابل توضیح تلقی شود. رئیس دیپارتمنت هنرها، این عمل را از نظر سیاسی معقول میداند به خاطرکه اعضای بورد به پارک مجسمه ای علاقمندی زیاد ابراز می کنند، رئیس دیپارتمنت علوم سیاسی این عمل را از نظرسیاسی غیرمعقول تلقی می کند به خاطرکه

باور او رئیس پوهنتون فقط مجسمه را دوست دارد و رئیس دیپارتمنت فزیک این عمل را از نظر سیاسی غیرقابل توضیح تلقی می کنند، به خاطرکه او برای انجام آن عمل هیچ انگیزهٔ را نمی بیند. مدیران عمومی انگیزه های معقول و غیر مقعول از نظرسیاسی را آسان تر درک می کنند نسبت به انگیزهٔ که از نظرسیاسی غیرقابل توضیح باشد، چون آنها میتوانند گزینه های بودجوی شان را با آن انگیزه وفق دهند. علاقمندی مدیران عمومی به به انگیزه های بحث غیررسمی پالیسی سازان به نگرانی های سیاسی بودجوی آنها را پاسخ میدهد.

مدیران عمومی با افراد مافوق بلاواسطهٔ شان بیشتر سروکار دارند و به صورت غیرمستقیم می توانند انگیزه اقدامات آنها را سوال کنند. افراد مافوق سازمانی میتوانند مسئولیت های سازمانی و معلومات را با زیردستان بلاواسطهٔ شان شریک سازند.

همانطوریکه مدیران عمومی پایین رتبه خارج از افراد سازمانی مافوق بلاواسطهٔ شان نگاه می کنند، آنها شاید بیشتر انگیزه های غیرمعقول و غیرقابل توضیح را متناسباً به سیاست گذاران نسبت دهند. در داخل یک سازمان دولتی، مدیران عمومی بلند رتبه شاید ازمدیران عمومی پایین رتبه بیشتر فاصله بگیرند و شاید بیشتر به پالیسی سازان منصب دار شباهت داشته باشد نه مدیران پایین رتبه. مدیران ارشد و اداره چیان مسئولیت رهبری سازمانهای دولتی را به عهده دارند. در ادارات دولتی مدیران اجرایی پالیسی سازان منتخب هستند، آنها یا مستقیماً در مقام اجرایی انتخاب می شوند و یا از بین پالیسی سازان منتخب انتصاب می شوند. انتخاب مستقیم به مقام سیاست گذاری که مسئول انجام کارهای رهبری می باشد یک شخص را به مدیر اجرایی مبدل می کند. نمونه های داشتن موقف اجرایی عبارتند از رئیس جمهور امریکا، والی ها، بعضی شاروال ها، سرپرستان مکاتب و دیگر منسوبین انتخابی که صلاحیت اجرایی دارند (مثلاً معاون رئیس جمهور، نایب والی، کاتب، خزانه دار و کلانتر). بعضی مقامات اجرایی طورمثال تعداد زیادی شاروال ها، برنده انتخابات نهاد پالیسی ساز می شوند سپس توسط نهاد پالیسی ساز به مقام اجرائیه انتصاب می شوند. برعکس، قایم مقام جانشینان مدیران اجرایی، بدون انتخاب مستقیم در مقامی که مسئولیت رسمی رهبری داشته باشد نقش بودجوی مدیران اجرایی را عهده دار می شوند. جانشینان مدیران اجرایی یا کارمندان هستند (نصب و عزل می شوند) یا در بورد تقنینی یا پالیسی خدمت می کنند. مثالهای افرادیکه دارای موقف قایم مقام مدیر اجرایی می باشند شامل مدیران شهری، قریه و

ناحیه؛ مدیران اجرایی ادارات ولسوالی ها/ناحیه ها و سازمانها غیر انتفاعی؛ رهبران ارشد قانونگذاری و رؤسای بوردهای پالیسی می شود.

مدیران عمومی، مدیران اجرایی و جانشینان مدیران اجرایی را به حیث رهبرانی نگاه می کنند که مسئولیت تعیین مسیر برای اقدامات آینده را به عهده دارند و با به قدرت رسیدن متمایل به آوردن تغییرات هستند. مدیران عمومی مسیر اقدامات پیشنهادی توسط مدیران اجرایی و جانشینان اجرایی را مشاهده و تحلیل می کنند. آنها قسما میزان نسبی عملکرد مدیران اجرایی و جانشینان مدیران اجرایی را نیز ارزیابی می کنند. به عبارت دیگر، آنها این سوال را می پرسند: برای چه مدتی این مدیران اجرایی یا رئیس اداری در آن موقف خدمت خواهد کرد؟ یک مدت ثابت محدود یا داشتن سابقه انتقال از یک پست به پست دیگر بیانگر موقتی بودن هست، یک مدت نامحدود و داشتن سابقه تداوم کار بیانگر دایمی بودن هست. مدیران عمومی و دیگران می توانند مدیر عمومی و یا جانشین او را که به یک مسیری رهبری می کند که آنها دوست ندارند توقف دهند مخصوصاً زمانیکه آنها میدانند مدیر عمومی و یا جانشین او در آینده نزدیک خواهد شد و در عوض یک شخصی که دارای دیدگاهای مطلوب می باشد انتخاب خواهد شد. تفسیر توضیحات رئیس جمهور جان اف کیندی در مورد Wilbur Mills رئیس کمیته House Ways and Means که گفت: "زمانیکه من به قدرت رسیدم او در اینجا بود، زمانیکه من از قدرت کنار بروم او در اینجا خواهد بود، او این را میداند و من این را میدانم و او میداند که من این موضوع را میدانم" این است که رئیس اجرایی و جانشین او را میتوان با هوا یا قوه جاذبه که تغییر می کند مقایسه نمود در غیرآنصورت مدیران عمومی تلاش می کنند که انگیزه های مدیران اجرایی و یا جانشینان آنها را درک کنند. مدیران عمومی موقف قدرت نسبی مدیران اجرایی و یا جانشینان آنها را در رابطه با قدرت رسمی و غیر رسمی درک خواهند کرد؛ یک مدیر اجرایی مخصوصاً منتخب که دارای سابقه طولانی خدمت و مقتدر می باشد با یک مدیریکه شهرت نیک ندارد و به تازگی توسط پولیس فدرال به جرم دست داشتن در فساد مظنون شناخته شده است و یا قدرت بودجوی رسمی یا غیر رسمی ناچیز دارد (مانند بعضی شاروال ها) فرق دارد. در مجموع مدیران عمومی پالیسی سازان را در رابطه با اینکه آیا آنها تقاضای بودجوی مدیران عمومی را برای دسترسی به منابع رد و یا حمایت می کنند، ارزیابی می کنند.

مدیران عمومی قانونگذاران و اعضای بورد پالیسی را به حیث کسانی نگاه می کنند که از حوزه های انتخاباتی شان نمایندگی می کنند. قانونگذاران منتخب به حیث کسانی نگاه میشوند که از تمام اتباع حکومت

و کسانیکه در ولسوالی ها/ناحیه ها انتخاب می شوند نمایندگی می کنند، مخصوصاً از کسانیکه در حوزه انتخاباتی هستند. اعضای بورد پالیسی غیرانتفاعی شاید مشترکاً توسط (اعضای فعلی بورد)، توسط انتخابات در بین اعضا و یا توسط دادن مقام به هرکسیکه علاقمند خدمت در آن باشد انتخاب می شوند. در پروسه بودجه بندی عمومی سالانه، مدیران عمومی قانونگذاران و اعضای بورد پالیسی را به حیث کسانی نگاه می کنند که درحمایت از بخشها یا فعالیت های مخشص، یا در مخالفت از بخشها یا فعالیت های مشخص، آنها دسترسی به منابع یک سازمان دولتی را همراه با منابع ثانوی کنترول می کنند. مدیران عمومی اغلب اوقات در رابطه با نگرانی های حوزه انتخاباتی حمایت و یا مخالفت می کنند، به خاطرکه به باور آنها در تلاش کسب امتیاز برای ولسوالی ها/ ناحیه های شان می باشند، عدم امتیاز را رد می کنند و نظریات مردم منطقه شان را بازتاب میدهند. به باور مدیران عمومی، در مجموع قانونگذاران و اعضای بورد پالیسی بیشتر متوجه وضعیت موجود بوده و کمتر به تغییرات توجه می کنند نسبت به مدیران اجرایی و جانشینان مدیران اجرایی. مدیران عمومی موقف های معین رهبری نهادی را در بوردهای قانونگذاری و پالیسی مورد توجه ویژه قرار میدهند. آنانی که این منصب را احراز می کنند شامل رهبران، رهبران حزبی، رؤسای کمیته های یا کمیته های فرعی می شوند که دارای مسئولیت های بودجوی برای ساحه مسئولیت مدیران می باشد و حتی شامل اعضای مشخصی میشود که در آن بخشها تخصص و یا علاقمندی فراوان دارند. تفکیک قدرت در بین بوردهای قانونگذاری و یا پالیسی، تعیین کنندهٔ نتایج بودجوی می باشد.

مدیران عمومی در مورد کارمندان پالیسی سازان که به افراد، واحدهای سازمانی ویا سازمانهای که منافع پالیسی سازان را تأمین می کنند اطلاق شود، شاید دارای دیدگاها باشند یا نباشد. اعضای فردی کارمندان معمولاً به افراد مافوق شان مستقیماً گزارش میدهند؛ واحدهای فرعی یا سازمانها حداقل دارای یک نفر می باشند که به فرد پالیسی ساز مافوق به صورت مستقیم گزارش میدهد. یک معاون اداری کسیکه از جمله دیگر مسئولیت هایش به موضوعات بودجوی رسیدگی می کند، یک عضو می باشد. اداره اجرایی دارای واحدهای فرعی بودجوی می باشد. اداره مدیریت بودجه در سطح حکومت فدرال و عین ادارات در سطح حکومت های ایالتی و حکومت های محلی بزرگتر، ادارات کارمندان می باشند. کانگریس امریکا بالای اداره بودجه کانگریس واداره حسابدهی حکومت به حیث ادارات کارمندان اتکاء می کند؛ یعنی کمیته ها و کمیته های فرعی کانگریس دارای کارمندان می باشند؛ و اعضای فردی کانگریس مخصوصاً رهبران دارای کارمندانی می باشند که با موضوعات بودجوی سروکار دارند. قوه مقننه حکومت ایالتی و حکومت

های ایالتی بزرگتر دارای عین ترتیبات اداری می باشند. سازمانهای غیرانتفاعی تمایل ندارند که مسئولیت بودجوی را به عهده افرادی زیاد بگذارند؛ یعنی میخواهند که موضوعات بودجوی توسط اعضای متعدد کارمندان به طور کمتر تخصصی رسیدگی شود. به همان اندازه که سازمانهای غیر انتفاعی توسط فیس ها تمویل میشوند، آنها علاقمند هستند که ادارات تجاری داشته باشند عواید و مصارف را برای اداره چیان عالی رتبه و پالیسی سازان برآورد نماید. برعلاوهٔ افراد معینی که به آنها کارمندان و افراد کارمندان گزارش خواهند داد یا توسط کسانیکه آنها راهنمایی میشوند، کارمندان و ادارات کارمندان باید الگوهای نهادینه شدهٔ رفتاری را ایجاد کنند که در برگیرندهٔ تصاحب کنندگان متعدد موقف های مخصوص می باشد. مثلا در کتاب *پالیسی و سیاست در بودجه بندی دولت*، Thurmaier & Willoughby گزارش میدهد که ادارات بودجوی میخواهند که به کار شان توجه کنند که متمایل به کنترول و یا متمایل به پالیسی سازی می باشد. این گونه رفتارها احتمالاً خوب مورد توجه مدیران عمومی قرار گیرد که با آن ادارات به حیث اساس تشکیل دیدگاهای شان سروکار دارند. ادارات بودجوی کنترول محور دولتی تقاضا مصارف را به دقت بررسی می کنند و دسترسی به منابع را در محدوده سال مالی به دقت تنظیم می کند تا مصارف به حداقل برسد. ادارات بودجوی پالیسی محور دولتی بالای گزینه های پالیسی درازمدت در پروپوزل بودجه تمرکز می کنند. پالیسی سازانی که جدیداً انتخاب یا انتصاب می شوند، حتی اگر آنها خواهان جهت گیری متفاوت توسط کارمندان باشند، نمیخواهند که منابع شان را جهت آوردن این تغییرات اختصاص دهند، حتی اگر آنها بدانند که گزینه های دیگر محتمل است.

طرفداران بیرونی شامل کسانی می شوند که به فعالیت های ارائه خدمات سازمانهای دولتی علاقمند هستند، مخصوصاً کسانیکه مستقیماً از آن خدمات منتفع می شوند. طرفدران معمولی عبارتند از مشتریان، کارمندان، عرضه کنندگان کالاها و خدمات و کسانیکه فکر می کنند ارائه خدمات یک نظریه خوب است. بعضی اوقات مردم عام از سازمانهای دولتی حمایت می کنند. در اکثر موارد، طرفداران شاید یک گروپی را تشکیل دهند که مسئولیت تمویل مالی سازمانهای مخصوص، بعضی واحدهای فرعی و یا فعالیت های معین را به عهده می گیرند. گروپهای کارمندان سکتورعامه از تمویل مالی ادارات شان، شرکتهای شان و از تمویل مالی که آنها منتفع می شوند به صورت فردی و جمعی حمایت می کنند. در رابطه با منافع مادی مشخص و واقعی و نظریات در مورد منافع مادی سازمان دولتی یا هردو، انگیزه طرفدران منفعت شخصی می باشد. در اکثر بخش ها مدیران عمومی در مورد طرفداران شان به حیث ابزار تحقق اهداف

مالی دیدگاه مثبت دارند. طرفداران به حیث افراد روشن و عالی تلقی می شوند که رفاه یا منافع شان در خط منافع علیا سازمان قرار داشته و می توانند در تصمیم گیری بودجوی منابع سیاسی فراهم کنند. اگرچه در عین زمان مدیران عمومی شاید نگران این موضوع باشند که طرفداران ترجیحاتی داشته باشند که با مسیرعمل مورد پسند مدیران وفق نکند.

مخالفان بیرونی سازمان دولتی، واحدهای فرعی سازمانی یا فعالیت، به حیث موانع تلقی می شوند، نه ضرورتاً ارتجاعی، به خاطرکه آنها در تلاش قطع یا محدود کردن حمایت مالی می باشند. به دلیل رقابتی بودن تصامیم خصوصیت تصامیم تمویل مالی، کاهش حمایت از بعضی چیزها چانس تمویل آن را کمتر می سازد. مخالفان شاید استدلال کنند که چیزها نامطلوب است؛ باوصف که آنها می توانند توسط کمتر مطلوب نشان دادن چیزهای که آنها مخالف شان هستند، در آن موارد برنده شوند. معمولاً مدیران عمومی نسبتاً طرفداران بیشتر و مخالفان کمتر دارند. اگرچه انگیزه بعضی مخالفان منفعت مادی یا خصومت شخصی می باشد، اما اکثر مخالفت ها در مقابل تمویل مالی مبتنی بر افکار و عقاید می باشد. مدیران عمومی در مورد مخالفان دیدگاه منفی دارند (۲۴۳:۲).

۱,۷,۲. نقش مدیران عمومی

اساساً مدیران عمومی نقش مدافعان مصرف را در سازمانها یا واحدهای فرعی شان اجرا می کنند. جامع ترین جملهٔ که دادخواهی آنها را بیان می کند این است: "لطفا برای ساحه مسئولیت من منابع مالی فراهم کنید تا ما بتوانیم تأثیرات مهم و مثبت ایجاد کنیم." آنها با توجه به منافع عمومی و درازمدت سازمان شان و انجام مسئولیت های فعلی ارائه خدمات شان دادخواهی می کنند. عمدتاً آنها در پی کسب منابع مالی هستند اما این نکته را در نظر می گیرند که آیا کسب منابع مالی در آینده موجب مشکلات میگردد. مدیران عمومی تمویل مالی فعالیت های را که با مسئولیت فعلی شان سازگاری ندارد نمی پسندند، بخاطرکه آنها مخالفت ایجاد می کند، ویا تمویل مالی را قبول نمی کنند که احتمال تطبیق موفقانهٔ آن کم است.

آنها تمایل به دفاع از چیزهای دارند که خودشان و سازمان شان ترجیح میدهند، مانند کارمندان فعال، انواع مخصوص تجهیزات و ساحه یا انواع فعالیت. طورمثال، داکتران، معلمین و خلبانان، افراد فعال در شفاخانه ها، مکاتب و نیروهای هوای می باشند. افراد در سازمانها تمایل به افزایش تعداد افرادی دارند که مثل خودشان در سازمان کار کنند.

مدیران عمومی دادخواهی شان را به روش های متعدد اظهار می کنند. روشهای متعدد اظهار نقش دادخواهی شاید به حیث عناصر، روشهای اظهار قابل قبول یا نقش های زیردست فکر شود. در عمل آن عناصر شاید روی هم قرار گیرند. از جمله روشهای ممکن اظهار این عناصر سه عنصر آن عبارتند از فراهم کنندهٔ خدمات، تحلیل گران و نظریه پردازان سیاست و متشبث سیاسی. دیدگاه اصلاحی رفتار درست مدیران عمومی در مورد این عناصر با مدیران عمومی سنتی و با کسانیکه نظریه سنتی سیاست بودجوی را اظهار می کنند فرق دارد.

عنصر دادخواهی ارائه خدمات در بودجه بندی عمومی شاید به قدرکافی مورد توجه و تأکید قرار نگیرد. بعضی کارهای عمومی سازمانی تحسین میشود و جلب توجه می کند حتی اگر بعضی بدیهی پنداشته شود. احتمالاً فقدان بعضی خدمات یا عملکرد ضعیف بعضی خدمات نیز مورد توجه قرار گیرد. کاری که خوب انجام داده میشود، بدانجام داده می شود و یا هیچ انجام داده نمی شود، یقیناً موجب عکس العمل دیگر شرکت کنندگان در سیستم سیاست بودجوی می گردد. کارخوب شاید حمایت سیاسی برای یک سازمان یا فعالیت را افزایش دهد. کارضعیف یا انجام داده نشده اغلب موجب کاهش حمایت سیاسی می گردد.

مدیران عمومی اصلاح طلب، اظهار نظر میکنند و خدمات ارائه می کنند، مثل اینکه انجام کارخوب بدون درنظرداشت ملاحظات سیاسی یگانه دغدغه فکری آنها می باشد. نمونهٔ در نظر نگرفتن نفوذ سیاسی زمانی اتفاق افتاد که افسر پولیس در اوماها و نبراسکا پسران شاروال را در دو قضیه جداگانه در طی چندماه بازداشت نمود. این دیدگاه و رفتار انعکاس دهنده دیدگاه نهضت پیش مترقی مدیران عمومی می باشد که از نظر تخنیکی متخصصین توانا هستند. این مدیران عمومی تلاش می کنند تا از سیاست پرهیز کنند، اگرچه افراد دیگر همراه با این گونه مدیران به سیاست آغشته خواهند شد. آن مدیران عمومی شاید بگویند که کارشان باید خود را ثابت کنند.

مدیران عمومی سنتی تمایل دارند که ارائه خدمات را به حیث دادخواهی سیاسی بودجوی در نظر گیرند که باور آنها در آنجا توجه به ملاحظات سیاسی یک چیز عادی می باشد. بعضی مدیران عمومی، مخصوصاً آنانیکه دارای موقف بلند اداری می باشند، از صلاحیت قانونی شان در انجام فعالیت ها استفاده می کنند تا گزینه های را بررسی کنند که احتمالاً حمایت کسب کنند نه اینکه با مخالفت مواجه شوند. آنها معلومات سیاسی جمع آوری می کنند، مخصوصاً در مورد سیاست های که با آن سرو کار دارند و طبق آن عمل می

کنند. جزئیات دقیق در مورد اینکه کدام خدمات به کدام روشها و به کدام جاها ارائه گردد مشروط به ترجیحات سیاسی مدیران عمومی عالی رتبه، سیاست گذاران، گروهای ذینفع و اعضای اجتماع مربوطه می باشد. در تطبیق این دیدگاهای سیاسی استراتژیک، مدیران عمومی سنتی تا هنوز مقید به سیاست های رسمی و لزومات اخلاقی می باشند که به آن متعهد هستند. این گونه مدیران عمومی شاید به خاطر بیش از حد انعطاف پذیر بودن و یا اخلاق مصلحتی داشتن مورد انتقاد قرار گیرند. در پاسخ آنها شاید استدلال کنند که اخلاق آنها شامل مؤثریت یا سرعت عمل در انجام مسئولیت های مسلکی می شود و آن بیهودگی یک معیار درست اخلاقی نمی باشد.

عنصر دومی نقش دادخواهی بودجوی مدیران عمومی پیشنهاد و تحلیل سیاست می باشد. مدیران عمومی اصلاح گرا، در مورد این عنصر یک خط مشی در پیش می گیرند و مدیران عمومی سنت گرا خط مشی دیگری را. مدیران عمومی اصلاح گرا تمایل دارند که تحلیل و پیشنهاد سیاست را تا حد ممکن بیطرفانه انجام دهند. آنها سیاست ها را تا حد ممکن بیطرفانه تحلیل می کنند، و پالیسی های را پیشنهاد می کنند که توسط شواهد و استدلال منطقی توجیه شود. اگر آنها جانبداری کنند، این کار بیشتر احتمال مسلکی بودن دارد نه سیاسی بودن را.

مدیران عمومی سنت گرا، در تحلیل و پیشنهاد سیاست، ملاحظات سیاسی را در نظر می گیرند. آنها دیدگاها و منافع نظریه پردازان سیاست، پالیسی سازان، طرفداران و مخالفان را در نظر می گیرند. آنها در قبال سازمان خودشان و ساحه مسئولیت شان، در قبال کسانیکه قدرت سیاسی دارند طرفداران و مخالفان بالقوه، یک جانبداری قطعی دارند. آنها می پذیرند که تحلیل و پیشنهادات آنها تا حدی به اساس حمایت سیاسی که معمولاً متقابل می باشد، مصلحت پذیر است. آنها باور دارند که مصلحت پذیری آنها به نفع فعالیت های شان و به نفع کسانیکه آنها خدمت می کنند می باشد و آن صلاحیت ماهیت پروسه پیشنهاد و تحلیل سیاست ها را تشکیل میدهد.

عنصر سومی نقش دادخواهی در سیاست بودجه بندی عمومی جستجوی آشکار حمایت سیاسی می باشد. در مجموع مدیران عمومی اصلاح گرا از این سیاست پرهیز می کنند. زمانیکه حیات سازمان، واحد سازمانی، برنامه و ساحه فعالیت آنها در معرض خطر قرار داشته باشد، آنها به فعالیت سیاسی کشانده می شوند. حتی بعد از آن آنها به شواهد و استدلال منطقی اتکاء می کنند.

برعکس، مدیران عمومی سنتی سیاست پالیسی را می پذیرند. ظاهرا آنها به هر اندازه که بالای استدلال معقول اتکاء می کنند به همان اندازه بالای استدلال غیرمعقول و مبتنی بر جانبداری نیز اتکاء می کنند. آنها باور دارند که جستجوی حمایت سیاسی مستلزم علاقمندی به اتکاء بالای ترجیحات یا جانبداری و رفتار غیر معقول افراد دیگر می باشد تا خواست های بودجوی خودشان را برآورده سازند. کمپاین های سیاسی آنها به شمول کمپاین های بودجوی شاید جهت شباهت داشتن به فروشندگی و تلاشهای بازاریابی سکتور خصوصی طراحی گردد که بالای بیم و امید مردم تمرکز می کند. همچنان مدیران عمومی شاید ادعا کنند که حقیقت و عقلانیت غیرقطعی می باشند، تا حدی باید مصلحت پذیر بود. اگر مدیران عمومی یک پیامد ناگوار احتمالی و یا یک دست آورد درخشان احتمالی را در مورد اینکه سازمان به یک سطح قابل ملاحظه منابع مالی (تمویل بیشتر) دسترسی پیدا می کنند، پیش بینی کنند؛ سپس فقط شدید ترین مطالبات به آسانی آشکار می گردد، مخصوصاً توسط افرادی که دارای نوع از تخصص لازم برای افراد داخل سازمانهای دولتی می باشد که میتوانند ادعای داشتن آن را نمایند. نمونه این پدیده را می توان در سخنگویان تحصیلات عالی دریافت که موقف کلی آنها قرار ذیل می باشد: "تعداد کمتر افرادیکه سند تحصیلی بدست میاورند، بد هستند، افراد بیشتریکه سند تحصیلی بدست میاورند خوب هستند. به ما پول بدهید." (۲۴۹:۱).

۱,۷,۳. منابع مدیران عمومی

مدیران عمومی دسترسی به منابع متعدد بیشتر دارند اما قابلیت آنها در کسب منابع مالی برای سازمان یا ساحه مسئولیت شان در پروسه بودجوی شاید کمتر باشد. مدیران عمومی در رابطه با اینکه چقدر از این منابع را در دست دارند و یا باید به آن دسترسی داشته باشند تفاوت دارند. منابع آنها عبارتند از قدرت رسمی و غیر رسمی. طوریکه در فوق ذکر شد مدیران رسمی در ارائه خدمات از قدرت قانونی برخوردار می باشند، یا به صورت عمومی تر، آنها در انجام مسئولیت های رسمی شان به شمول تحلیل و پیشنهاد سیاست ها ذیصلاح هستند. در بعضی سازمانها، اکثراً حکومتی، مدیران عمومی می تواند قضایای را که به آنها راجع می شود حل کنند و مقررات تنظیم رفتاری را بسازند. قدرت غیررسمی عبارت است از قابلیت نفوذ آنها بالای دیگران از طریق اعمال غیررسمی که شاید برمبنای مهارتها، اعتبار، رسوخ، تخصص و معلومات آنها باشد. مانند دیگر بازیگران سیاسی، مدیران عمومی که در سیاست بودجوی شرکت می کنند ترجیح میدهند تا در استفاده قدرت سیاسی برای شان رسوخ ایجاد کنند و از رسوخ ناکام

پرهیز کنند. همچنان مدیران عمومی با اشخاص و نهادهای خارج از سازمان شان که شاید منابع قابل ملاحظه فراهم کنند، رابطه ایجاد می کنند. مدیران عمومی دارای روابط شخصی نیز می باشند. اگرچه حمایت سیاسی مدیران عمومی از حمایت برای فعالیت های که آنها نظارت می کنند نشأت می گیرد، به خاطر روابط شخصی. افراد خارج از سازمان آنها و افراد مافوق در سازمان شان از فعالیت آنها حمایت می کنند به خاطرکه آنها علاقمند فراهم نمودن کالاها و خدمات مشخص می باشند. طورمثال، تولید کنندگان محصولات زراعتی و سازمانهای آنها از ادارات در داخل وزارت زراعت به خاطر آنچه که آنها انجام میدهند پشتبانی میکنند نه به خاطر روابط شخصی که با آن اشخاص در آن سازمانها دارند. با آن هم به خاطر تعاملات و همجواری، از روابط رسمی روابط شخصی ایجاد می شود؛ یعنی افرادی که مکرراً عین نظریات را با یک دیگر شریک می سازند به آسانی می توانند یک دیگر را بپسندند. طرفداران بیرونی را شاید افراد، نهادهای فردی (شرکت های یا دیگر سازمانها)، گروهای از افراد یا نهادهای شناخته نشده و یا گروهای شناخته شده ذینفع تشکیل دهند(٤:٢٥١).

١,٧,٤. تصامیم مدیران عمومی

مدیران عمومی تصمیم می گیرند که آیا در شرایط مشخص وارد عمل شوند. مانند دیگر بازیگران سیاسی، آنها تصمیم می گیرند که آیا قضایای مخصوص اقدامات سیاسی را توجیه می کند، آیا قدرت سیاسی آنها در شرایط دیگر به صورت مؤثر تر به کار خواهد رفت. این تصامیم احتمالاً تحت تأثیر تصامیمی که تعیین می کند که آیا نتایج مشخص شده است، آیا منابع مدیران عمومی بیهوده مصرف خواهد شد قرار می گیرد. بدون در نظرداشت اینکه مدیران دارای کدام دیدگاه هستند، آنها باید در رابطه با سیاست بودجوی تصامیم اتخاذ نمایند. آنها باید تصمیم بگیرند که در ارائه بودجه شان چه باید پیشنهاد کنند و به دفاع از پیشنهادات بودجه چه توجیهات داشته باشند. تصمیم گرفتن در مورد پیشنهادات بودجه شان موجب می شود که اندازه بودجه که آنها میخواهند تصمیم بگیرند. ثانیاً مدیران عمومی تصمیم می گیرند که چقدر از صلاحیت کلی مصارف موجود شان را در جریان هر سال مالی مصرف کنند. از مدیرانی که نظریات اصلاحی دارند توقع میرود که دقیقاً به اندازه که ضرورت دارند مصرف کنند و به هر اندازۀ که پیشنهاد می کنند، دقیقاً به همان اندازه ضرورت دارند. از مدیرانی که دیدگاهای سنتی دارند توقع میرود که در تلاش بدست آوردن حد اعظم منابع می باشند. آنها این کار را به دوطریق انجام میدهند: اول، آنها از منابع قابل دسترس شان جهت افزایش منابع لازم برای بار اول استفاده می کنند. آنها بدین باورند که مصرف نکردن منابع به

ضرورت نداشتن به منابع است. آنها به حدی منابع میخواهند که برای ایجاد اعظمی ترین حد تمویل کافی باشد. با انجام این کار، آنها حمایت اساسی شان و وضعیت حاکم بین سیاست گذاران را به شمول اینکه آیا عواید زیاد است و تاچه اندازه آنها می توانند حمایت مقامات عالی رتبه، سیاست گذاران و بیرونی های را کسب کنند، در نظر می گیرند. Wildavsky تحلیل سیاسی را که در اینجا به کار میرود به عنوان "محاسبه" یاد می کند.

مدیران سنتی که پشنهادات را تهیه می کنند، تلاش می کنند که در بالا نفوذ داشته باشند تا از مصارفِ بیشتر حمایت شود نه کمتر به خاط چیزیکه پیشنهاد می شود اساساً درست است، چون پالیسی سازان از میزان بلند مصارف حمایت خواهند نمود. آنها تلاش می کنند که به صورت غیرمستقیم بالای سیاست گذاران نفوذکنند تا از مصارفِ بیشتر حمایت کنند نه کمتر، چون چیزیکه پیشنهاد می شود اساساً درست است، به خاطرکه بیرونی ها از میزان بلند مصارف حمایت خواهند کرد. مدیران سنتی که پیشنهادات را تهیه می کنند در تلاش هستند که بالای بیرونی ها نفوذ کنند تا از پیشنهادات مصارف شان حمایت کنند مخصوصاً در ساحه فعالیت شان و درکل به هدف کسب صلاحیت میزان مصارف بیشتر. سیاست گذاران و بیرونی ها هردو می توانند در قبال، مدیران عالی رتبه، سیاست گذاران و دیگر بیرونی ها طوری عمل کنند که مانع مدیران عمومی شوند. مدیران عمومی، شاید به صورت آشکار و رسمی نتوانند فعالیت های را انجام دهند که از پیشنهادات مصارف حمایت کنند و به آنها توصیه می شود که در داخل سازمان شان نباید بسیار خشن عمل کنند. با این وصف، آنها میتوانند حمایت کافی سیاست گذاران و بیرونی ها را کسب کنند تا خواست های شان برآورده شود. برعکس، مدیران اصلاح گرا به اساس تحلیل پیشنهاد می کنند، دقیقاً همان مقداری را میخواهند که به باور آنها برای تمویل پیشنهادات شان ضرورت است و از سیاست گذاران توقع دارند که جهت فراهم نمودن آن مقدار لازم بر مبنای تحلیل تصمیم بگیرند. آنها بالای قابلیت های ذاتی آنچه که در شواهد و استدلال آنها ارائه می کنند، اتکاء دارند (۱:۲۵۲).

۱,۸. چشم اندازها، نقش ها، منابع و تصامیم پالیسی سازان

در پروسه بودجه بندی، چشم اندازهای پالیسی سازان شامل چشم اندازها در مورد خودشان، در مورد دیگر پالیسی سازان و بیرونی ها می شود. پالیسی سازان میخواهند که به کارمندان به حیث دنباله خودشان و یا دیگر سیاست گذاران نگاه کنند، در حالیکه کارمندان می توانند مستقلانه عمل کنند و در بعضی موارد یک تفاوت ایجاد کنند. پالیسی سازان تمایل دارند که خود شان را به حیث محافظین خردمند منابع بیت المال

جلوه دهند. به صورت مشخص تر، مدیران اجرایی و جانشینان شان، خودشان را به حیث کسانی تلقی می کنند که یک دیدجامع و فراگیر در مورد سازمانهای دولتی دارند، نه مانند قانونگذاران، پالیسی سازان، مدیران عمومی و بیرونی ها که دید محدود دارند. قانونگذاران و اعضای بورد پالیسی بالای چشم اندازهای محدودتر تأکید میکنند و خودشان را به حیث کسانی تلقی می کنند که درک محکم از جزئیاتی دارند که آنها در باره اش توجه می کنند، این کار برعکس مدیران اجرایی و جانشینان شان است که به باور آنها نسبتاً به اساس دانش سطحی عمل می کنند. هردو مجموعه از سیاست گذاران به حیث کسانی می بینند که در کسب منابع بسیار علاقمند هستند از احتمالات بدیل برای استفاده منابع به قدر کافی تمجید نمی کنند. پالیسی سازان بیرونی ها را به حیث نیروهای سیاسی نگاه می کنند که برعلاوه پیشنهاد بودجه، موقف مشخص آنها را، یا شخصاً خود آنها را یا به صورت کلی تر سازمان را مورد حمایت یا مخالفت قرار میدهند. سیاست گذاران اصلاح گرا بیرونی ها را به حیث مداخله کنندگان غیرمنطقی میدانند؛ پالیسی سازان سنتی بیرونی ها را به حیث شرکت کنندگان مشروع میدانند.

پالیسی سازان عمدتاً نقش محافظ منابع عمومی ساختمان را ایفا می کنند. اصولا این نقش عبارت از گفتن این نکته به دیگران هست که آنها نمی توانند تأیید استفاده آنقدر منابع سازمان دولتی را بدست آورند که آنها می خواهند. سیاست گذاران به مدیران عمومی، بیرونی ها و دیگر پالیسی سازان جواب رد می دهند. سیاست گذاران دادن جواب منفی را میاموزند به خاطرکه از نظر عملی آنها نمی توانند به تمام تقاضاهای که در یافت می کنند پاسخ مثبت دهند. در انجام این نقش حفاظتی سیاست گذاران در مورد پیشنهادات به شمول چرا آنها باید تمویل شود سوال می کنند. آنها در جستجوی دلایلی هستند که چرا پیشنهادات پالیسی باید تمویل گردد. در بعضی موارد پالیسی سازان از پیشنهادات مصارف دفاع می کنند. پالیسی سازان اصلاح گرا باید این کار را به خاطر تحلیل انجام دهند، و پالیسی سازان سنت گرا باید این کار را انجام دهند به خاطرکه اینگونه پیشنهادات بخش از اجندای پالیسی عامه آنها می باشد، حوزه های انتخاباتی آنها را کمک می کند، علل ناخوشایند می باشد یا فشارات سیاسی وارده از سوی بیرونی ها را انعکاس میدهد. پالیسی سازان سنتی در مقابل ملاحظات سیاسی تعامل با بیرونی ها بیشتر حساس هستند به خاطرکه دغدغه فکری آنها شاید بیشتر پیشرفت شخصی، سیاسی یا سازمانی خود شان باشد.

منابع قابل دسترس برای پالیسی سازان شامل قدرت های رسمی موقف های آنها و قدرت رسمی نفوذ بالای دیگران می باشد. مدیران اجرایی و جانشینان شان در کل فرصت تعیین اجندای بودجه را برای

قانونگذاران دارند. به طور غیررسمی آنها میتوانند برای بعضی پیشنهادات حمایت های گسترده کسب کنند یا حداقل ظاهرا این گونه حمایت را ایجاد کنند. قانونگذاران و اعضای بورد پالیسی جمعاً از قدرت رسمی بیشتر برخوردارند نسبت به مدیران اجرایی و جانشینان. با این وصف، تا آن قدرت رسمی به صورت جمعی ابراز نگردد، مدیران اجرایی و جانشینان مدیران اجرایی شاید به خاطر قدرت رسمی شان و نفوذ بالای دیگران نتوانند تأثیر بیشتر بالای بودجه داشته باشند. مرزهای محدود جغرافیایی حوزه های انتخاباتی یا دامنه محدود منابع سیاسی، به اعضای بورد پالیسی اجازه نمی دهد که به اندازه مدیران عمومی قدرت سیاسی غیررسمی کسب کنند. در سیاست بودجه بندی سالانه، مدیران اجرایی به صورت فردی و قانونگذاران و اعضای بورد پالیسی به صورت جمعی قادر به جلوگیری مصارف خواهند بود. زمانیکه دو گروه پالیسی سازان از نظر سیاسی با هم در تقابل قرار می گیرند، آن طرف که حمایت بیرونی بیشتر دارد برنده است، به استثناء اینکه یک طرف مصمم شود که پیامدهای سیاسی را نادیده بگیرد. در یک سیستم سیاسی بودجوی کنترول محور، مدیران اجرایی شاید دسترسی به صلاحیت مصارف را در جریان سال مالی نیز کنترول کند. آن صلاحیت می تواند منابع مدیران اجرایی را در رابطه با واحد های فعال کمک کند.

قانونگذاران سنت گرا و اعضای بورد پالیسی شاید توسط تبادله ضمنی و صریح حمایت بین خودشان، بالای حمایت کنندگان بیرونی و مدیران عمومی قدرت اعمال نمایند. شمار زیادی از مدیران و دانشمندان علوم سیاسی روابط بین مقامات منتخب، سازمانها/واحدهای ادارای فعال و بیرونی ها را به نام "مثلث آهنین" یا "شبکه های موضوع نامیده اند." مثلث ها آهنین مشخصاً همان کمیته های تقنینی، ادارات حکومتی و گروهای ذینفع انتظام یافته ای می باشد که بالای حوزه های سیاست توسط همکاری با یک دیگر، مدیران اجرایی، جانشینان مدیران اجرایی و دیگر پالیسی سازان تسلط دارند و اعمال نفوذ در این گونه بخشها برای شان مشکل می باشد. از نظر مفهومی شبکه های موضوع جامع تر و انعطاف پذیرتر می باشد، اما شرکت کنندگان آنها نیز به نظر میرسد که در کل سیاست ها را در درون حوزه های موضوع بحث شان توسط رفع اختلافات و ایجاد یک جبهه متحد در مقابل شبکه های موضوع بیرونی تعیین می کنند. در درون سیستم های بودجوی، مدیران اجرایی که تلاش می کنند بالای مثلث های معین یا شبکه های موضوع اعمال نفوذ کنند، اغلب می توانند مشخص سازند که کدام مجموعه از سیاست گذاران،

طرفدران بیرونی، واحدهای اداری فعال با آنها همکاری خواهند کرد و کدام یکی مخالفت خواهند نمود. پالیسی سازان اصلاح گرا در مورد قابلیت پیشرفت را از نظر سیاسی استدلال میکنند.

تصامیمی که پالیسی سازان در پیش رو دارند از یک سو بین مدیران اجرایی و جانشینان مدیران اجرایی و از سوی دیگر بین قانونگذاران و اعضای بورد پالیسی تقسیم می شود مدیران اجرایی و جانشینان باید تصمیم بگیرند که به واحدهای اداری فعال و پروگرام های متعدد باید چقدر پول اختصاص داد شود. مدیران اجرایی منتخب می خواهند نسبت به جانشینان مدیران اجرایی، در این تصامیم آزادی عمل بیشتر داشته باشند، بخاطرکه جانشینان مدیران اجرایی قویاً ادعا نمی توانند که موقف مستقل دارند. اگرچه بعضی اوقات، جانشینان مدیران شاید ادعا کنند و به خاطر نفوذ سیاسی شان برای آنها موقف مستقل اعطا گردد، حتی اگر نفوذ آن به اساس استدلال در مورد صلاحیت و اعتبار مسلکی باشد. سرپرست غیر منتخب مکتب اغلب به خاطر موقف تخصصی اش بالای بورد مکتب اعمال نفوذ می کند. مدیران اجرایی که درجریان سال مالی بالای منابع صلاحیت قانونی دارند می توانند آن قدرت را جهت افزایش همکاری با مدیران عمومی استفاده کنند. به خاطر داشتن صلاحیت تصمیم گیری در مورد اینکه چقدر از این منابع محدود به مدیران عمومی تخصیص داده شود، مدیران اجرایی می توانند به بعضی از خواسته های آنها لبیک گویند. بعد از کمیته کاری، قانونگذاران و اعضای بورد پالیسی شاید قدرت سیاسی بوجودی را داشته باشند تا تصمیم نهایی را اتخاذ نمایند که واحدهای اداری فعال و برنامه متعدد تا چه حد صلاحیت مصرف را دارند. قدرت اجرایی وِتو مدیران را قادر می سازد تا در مورد بودجه بالای قانونگذاران نفوذ کنند. در رابطه با اینکه هردو طرف چقدر بدست خواهد آورد یا از دست خواهد داد، مدیران اجرایی با قانونگذاران مذاکره می کنند. مدیران اجرایی لایحه های معین یا مصارف پیشنهادی را وِتو نمی کنند و در عوض قانونگذاران از ترجیحات مدیران اجرایی حمایت می کنند و تهدید می کنند که اگر مدیران اجرایی لایحه ها یا مصارف پیشنهادی را تأیید نکنند، قانونگذاران از ترجیحات مدیران اجرایی حمایت نخواهند کرد. برخلاف بحث های که در طرفداری از وِتو صورت گرفت، قدرت وِتو یک مدیر اجرایی در پایین آوردن مصارف یک جهته نیست. قدرت وِتو مدیر اجرایی را می توان جهت کاهش یا افزایش مصارف به کار برد، عمدتاً متکی به هر ترجیحات فردی مدیران اجرایی می باشد. نمونه وِتو در رابطه با قانونگذاران معین در ایالت Illinois اتفاق افتاد، زمانیکه والی یک پروژه پل سازی معین را برخلاف دستورات

قانونگذاران وِتو کرد در حالیکه در عین زمان، نصف دیگر عین پروژه های معین پل سازی را در حمایت از ناحیه های مربوط به حوزه های انتخاباتی قانونگذاران وِتو نکرد (۲:۲۵۳).

۱،۹. چشم اندازها، نقش ها، منابع و تصامیم بیرونی

بیرونی ها عبارتند از مالیه دهندگان، رأی دهندگان، شهروندان و طرفداران که توسط شرکت در پروسه تصمیم برای بودجه سالانه در تلاش کسب کالاها و خدمات می باشند. همچنان بیرونی ها خودشان را به حیث داور نهایی آنچه که سازمانهای دولتی در مورد بودجه عمومی تصمیم می گیرند میدانند، به خاطر که آنها "مردم عام" هستند. بیرونی ها به آن حوزه های معین فعالیت های مدیران عمومی ارزش میدهند که در مورد خودشان (بیرونی ها) باشد. آنها مدیران عمومی را به حیث کسانی می بینند که مسئولیت اجرای سیاست ها را دارند. آنها خودشان را به حیث کمک کنندگان در پروسه پالیسی میدانند. بیرونی ها سیاست گذاران را به حیث کسانی میدانند که فشار را از بیرونی ها می گیرند و آن را به سیاست رسمی، به شمول سیاست بودجوی تبدیل می کنند. به دیگر بیرونی ها به حیث همکاران یا مخالفان نگاه می شود. احتمالاً آنها کمک کنندگان را به حیث کسانی نگاه کنند که عین خواست ها را به صورت معقول دنبال می کنند؛ احتمالاً آنها مخالفان را به حیث کسانیکه با منطق، بی منطق یا غیرقابل توضیح باشند تلقی کنند و طرز تفکرشان شباهت زیادی با دیدگاهی مدیران عمومی و اداره چیان دارد و متکی به این است که آیا آنها رابطه منطقی یا غیر منطقی در بین دیدگاها و رفتار مخالفین می بینند و آیا درکل آنها کدام منطقی را در رفتار مخالفان می بینند.

بیرونی های به این باور هستند که نقش خودشان، ایجاد و جهت دهی فشار بالای پالیسی سازان جهت حمایت گزینه های پالیسی خود بیرونی ها می باشد. این فعالیت را میتوان حزبی توضیح داد حتی زمانیکه هیچ گروه انتظام یافته دخیل نباشد. احزاب سیاسی و گروهای ذینفع آن افرادی را که این طور انگیزه دارند گردهم میاورند تا اعمال نفوذ نماید و فشار را بالای پروسه های پالیسی سوق دهند. آنها این کار توسط لابی گری، نفوذ بالای دیگران به هدف لابی گیری کردن، سهم گیری در فعالیت های انتخاباتی و فراهم نمودن منابع برای دیگران انجام میدهند. در لابی گری آنها برای پالیسی سازان معلومات و استدلال فراهم می کنند. بیرونی ها شاید تخصص، موقف خوب مردمی و مهارتهای داشته باشند که معلومات و استدلال های آنها را ترغیب کننده بسازد. دانشمندان، اساتید پوهنتون و افسران نظامی متخصصین هستند. سرباز کارآزموده اردو و مادران حس همدردی به میان میاورند. حقوق دانان شرکت ها راهنمایی می کنند که

قضایا را به صورت ماهرانه ارائه کنند. بیرونی ها بالای دیگران نفوذ می کنند تا توسط خطابه های عمومی و به راه انداختن کمپاین ها دیگران را به لابی گری تشویق نمایند. در کل این گونه کمپاین ها از طریق مطبوعات صورت می گیرد، اما آنها نیز در محدوده گروه های سازمانهای بیرونی صورت می گیرد بدون اینکه به صورت مستقیم با مطبوعات سروکار داشته باشند. بیرونی ها شاید توسط رأی دادن و توسط حمایت یا مخالفت با کاندیدان مشخص همراه با رسوخ، پول یا کارهای تبلیغاتی شان در فعالیت های انتخاباتی شرکت کنند. گروهای بزرگ (مانند انجمن افراد باز نشسته امریکایی که بیشتر از ٤٠ ملیون عضو دارد)، اتحادیه های کارگری (مانند فدراسیون ایالت، ناحیه و کارمندان شاروالی امریکا، و اتحادیه بین المللی کارمندان خدمتی) و گروهای که مخصوصاً بالای موضوعات واحد تمرکز می کنند (Mothers Against Drunk Driving and Sierra Club) می توانند رأی قابل ملاحظهٔ در انتخابات به صندوق بریزند. تأیید توسط افراد یا گروها شاید مفید باشد، در اکثر کمپاین ها از پول میتوان به حیث یک امتیاز کارگرفت و کارهای تبلیغاتی جهت تغییر دادن نتایج انتخابات انجام داده میشود. بیرونی ها شاید به صورت داوطلبانه به سازمانها، سیاست گذاران و سیاست گذاران بالقوه امکانات و منابع فراهم نمایند. اگرچه همکاری در کمپاین در اینجا در ذهن خطور می کند، سازمانهای غیر انتفاعی و حتی ادارات دولتی شاید توسط همکاری این منابع مستقیماً تحت تأثیر قرار گیرند. بیرونی ها علاقمند هستند که در مورد نحوه اعمال قدرت مدیران عمومی جهت تأمین بهتر منافع بیرونی ها تصمیم بگیرند و مایل هستند که از مدیران عمومی بشنوند که چقدر منابع مالی اضافی جهت فراهم نمودن کالاها و خدمات شاید استفاده شود. بیرونی ها می توانند بالا سیاست گذاران به روشهای نفوذ کنند که مدیران عمومی حتی نمی توانند قصد آن را داشته باشند.

اصلاح گرایان ترجیح میدهند که به بیرونی ها زیاد توجه نکنند مگر اینکه آنها از نظر تخنیکی متخصص و از نظر سیاسی قدرتمند باشند که آنها را نمیتوان از نظر انداخت. اصلاح گرایان فکر می کنند که یک شخصِ که کفش را می پوشد بهترین کسی است که بگوید آیا آن کفش راحت و مطابق ضرورت است و یا خوب ساخته شده است. سنت گرایان بیرونی ها را، کسانیکه از سیاست های مورد پسند و یا حوزه فعالیت آنها حمایت می کنند، می پذیرند و تشویق می کنند.

تصامیم بیرونی های این است که از چه باید حمایت کرد، کدام ائتلافات ایجاد شود و چقدر تلاش شود یا برنامه های مشخص تمویل گردد. آنها گزینه های تمویل مالی را انتخاب می کنند و آنها از کسانی طلب

همکاری می کنند که با ایشان منافع مشترک دارند و آنها به خاطر تجزیه قدرت سیاسی و ضرورت کسب اکثریت در جاهای مختلف جهت تحقق اهداف سیاست، ائتلافات ایجاد می کنند.

در سیستم سیاسی سنتی بودجه بندی سالانه یک پدیدهٔ مشترکی را که همه شرکت کنندگان درک می کنند این است که در قدم نخست پیشنهادات بودجه بیشتر از مقداری می باشد که پیشنهاد کنندگان توقع بدست آوردن آن را دارند. هدف این کار فراهم نمودن مقدار انفلاسیونی پیشنهادات بودجه است که مدیران ارشد، مدیران اجرایی و قانونگذاران یا اعضای بورد پالیسی می توانند از پیشنهادات مصارف کاهش دهند (۲۵۵:۳).

خلاصه

درک سیاست به حیث تصمیم گیری در مورد اینکه سازمانهای دولتی چه خواهد انجام داد، وضعیتی را به وجود میاورد که مدیران وارد عمل می شوند. اکثر سیاست های مرتبط با سازمانهای دولتی، ظرفیت انجام نقش بسیار فعال را که مدیران عمومی به حیث مدیران عمومی عمل کنند ندارد. با بعضی استثنائات اندک، مدیران عمومی از سهم گیری علنی در سیاست های اساسی، حزبی و شخصی اجتناب می کنند. آنها در سیاست پالیسی و سیاست سازمانی که با ساحه فعالیت شان ارتباط دارد سهم می گیرند. اساساً سیاست بودجوی زیربخش سیاست پالیسی می باشد چون این سیاست با اختصاص منابع لازم برای انجام فعالیت که توسط سازمان تعیین شده است ارتباط دارد.

سیاست بودجوی مدیران عمومی توسط تهیه پیشنهاد بودجه خواستار تمویل مالی ساحه فعالیت شان می شوند و همچنان تصمیم می گیرند که فعلاً صلاحیت مصرف بودجهٔ موجود را در جریان سال مالی دارند. مدیران اجرایی و جانشینان مدیران اجرایی تصمیم می گیرند چقدر پیشنهاد کنند که مدیران عمومی صلاحیت مصرف را داشته باشند، قانونگذاران و اعضای بورد پالیسی تصمیم می گیرند که مدیران چقدر صلاحیت مصرف کردن را داشته باشند. بیرونی ها اغلب کوشش می کنند که در رابطه با تصامیم بودجوی بالای مدیران عمومی و پالیسی سازان نفوذ کنند.در عوض، مدیران عمومی و پالیسی سازان در رابطه با اینکه بیرونی ها از کدام تصامیم بودجوی حمایت کنند، بالای آنها نفوذ می کنند.

دیدگاهای سنتی و اصلاحی دو دیدگاه عمومی در مورد شرکت مدیران عمومی در سیستم های سیاسی بودجه سالانه می باشد. دیدگاه اصلاحی تأکید می کند که مدیران عمومی از نظر تخنیکی متخصصین توانا

هستند و باید باشند و آنها از نظر سیاسی بی طرف هستند. اصلاح گرایان می گویند که تهیه پیشنهادات بودجه باید بر مبنای تحلیل منطقی صورت گیرد و پیشنهادات باید به مقداری دقیقی محدود شود که برای فعالیت ضرورت می باشد. اصلاح گرایان مخالف استفادهٔ صلاحیت قانونی در فعالیت ها به خاطر کسب حمایت سیاسی می باشد، چیزی را که آنها به حیث استفادهٔ التماس اما گمراه کننده بحث و تلاش جهت نفوذ بالای بیرونی ها و سیاست گذاران از ابزار سیاسی تلقی می کنند. سنت گرایان می گویند که سیاست یک پروسه قاطع تصمیم گیری برای سازمانهای دولتی می باشد که مدیران عمومی به بعضی رفتارهای سیاست گرا ضروت دارند تا به کار شان موقف شوند. سنت گرایان به خاطر دفاع از در نظرگرفتن شرایط سیاسی در پیشنهاد بودجه و تطبیق آن؛ ارائه استدلال سیاسی برای تمویل ساحه فعالیت های آنها و نفوذ کردن بالای دیگر جهت کسب منابع مالی برای ساحه فعالیت شان استدلال می کنند. در هر سیستم سیاسی بودجه سالانه احتمال تغییر وجود دارد؛ با این وصف فعالیت موفقانه برای مدیران عمومی که باآن خصایص سیستم سیاسی بودجه سالانه کاملاً مخالف باشند تقریباً ناممکن می باشد ولو اینکه آن خصایص سنتی باشد یا اصلاحی.

سوالات

١. تصامیم بودجوی به مفهوم سیاسی چه مفهومی را ارائه میدارد؟

٢. سیاست حزبی چه نوع سیاست را بیان میدارد؟

٣. Johathan Swift سیاست حزبی را چگونه بیان میدارد؟

٤. سیاست سازمانی یعنی چه؟

٥. مدیران عمومی در سیاست چگونه شرکت میکنند؟

٦. سیاست بودجوی را مختصراً توضیح دهید؟

٧. سیاست بودجوی دایمی با سیاست بودجوی موقتی چه فرق دارد؟

٨. کدام دیدگاه های در مورد سیاست بودجوی سالانه وجود دارد؟

٩. چشم انداز یعنی چه؟

۱۰. منابع و تصامیم را تعریف نماید؟

۱۱. چشم انداز مدیران عمومی در مورد دیگران چگونه است؟

۱۲. مدیران عمومی در سطوح بالاتر مایل اند چگونه نقش را داشته باشند؟

۱۳. نقش مدیران عمومی را در سازمانها بصورت خلص توضیح دهید؟

۱٤. مدیران عمومی به کدام منابع دسترسی دارند؟

۱٥. مدیران عمومی کدام تصامیم را اتخاذ مینمایند؟

۱٦. پالیسی سازان کدام نقش را در زمان پروسه بودجه سازی دارا اند؟

۱۷. بیرونی ها چگونه نقشی را در پروسه بودجه سازی و بودجه دارا اند؟

ماخذ

۱. ورید، سوین. (۱۳۹۱). اساسات مدیریت مالی عامه، پروگرام ماستری پالیسی و اداره عامه.

۲. Wildavsky, Aaron. (۱۹۸٤). The Politics of the Budgetary Process, ٤th ed. Boston: Tittle, Brown

۳. Wildavsky, Aaron, and Naomi, Caiden. (۲۰۰۳). The New Politics of the Budgetary Process, ٥th ed. New York: Longman.

٤. Mayer, Roy T. (۱۹۹٦). Strategic Budgeting. Ann Arbor: University of Michigan Press

٥. Thurmaier, Kurt M.and Katherine G. Willoughby. (۲۰۰۱). Policy and politics in State Budgeting. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

فصل دوم

پالیسی مالی و بودجه

روزگاری کاهش مالیات حمایت جهانی را میان اقتصاد دانان به حیث شیوه پسندیده مبارزه علیه رکود ایجاب میکرد. زمانیکه کنگره کاهش مالیات کنیدی جانسن را در ۱۹٦٤ تصویب نمود، چنین اشتیاقی به تغییرات توسط ذخیره فدرال در میزان منافع از دست داد.

همچنانیکه اقتصاد امریکا در ۲۰۰۱ ضعیف شد، شرکتهای مانند هیولیت پکرد، نورتل و سسکو استدلال نمودند که اقتصاد پیشرفته از نظر فناوری انقدر نامناسب است که نمیتواند منافع خود را در آن پیش بینی کنند. برعلاوه هزاران امریکایی قرار بود وظایف شان را از دست دهند. در نتیجه آنها برای بهبود وضعیت مالی برای کاهش مالیات تلاش ورزیدند. در پاسخ به اقتصاد ضعیف شونده رئیس جمهور جورج واکر بوش مالیات را در ۲۰۰۲ کاهش داد. وی استدلال مینمود که ایالات متحده امریکا نیاز به کاهش مالیات داشت چون حکومت فدرال پول بی حد زیادی را از اقتصادی خصوصی بیرون میکرد و باعث کندی رشد امریکا میگردد. کاهش دیگر در مالیات در سال ۲۰۰۳ صورت گرفت.

آنانیکه بدین باور اند که اقتصاد بصورت ذاتی بی ثبات است اکثراً حکومت را وادار میسازد تا بخاطر حفظ وظایف و عواید مداخله نماید. حکومت میتواند در با ثبات ساختن اقتصاد از طریق بکارگیری مصارف و مالیات کمک نماید.

قبل از اینکه ما به طرف پالیسی های ثابت حکومت گام برداریم، بخاطر داشته باشید که بودجه دولت دربر گیرنده دو جز میباشد: مصارف دولتی و عواید دولت. زمانیکه مصارف دولت از عواید دولت در یکسال پیشی میگیرد کسر بودجه واقع میشود. زمانیکه بودجه با کسر مواجع میشود، حکومت باید توسط صدور بل های خزانه، یاداشت ها و پیمانها پول قرض کند. اگر عواید دولت نسبت به مصارف حکومت زیادتر باشد، بودجه زیاد میشود. زمانیکه حکومت فدرال با زیادی بودجه مواجه میشود، میتواند با استفاده از بودجه اضافی قروض خود را بپردازد. بالاخره زمانیکه مصارف حکومت با عواید مالیات مساوی باشد، ما دارای یک بودجه متوازن خواهیم بود (۱:۱).

۲,۱ پالیسی مالی

جان مینارد کینز بدین باور بود که رکود عظیم به علت تقاضاء کلی ناکافی بوجود میاید. چون وی فکر میکرد که قیمتها و معاشات در یک استقامت رو به پائین انحنا ناپذیر است. کینز استدلال مینمود که خوش بینی اقتصاد دانان کلاسیک که اقتصاد بصورت اتوماتیک و فوری در حرکت است تا ساحه استخدام را پر سازد غلط است. به نظر کینز و همفکران وی یک حکومت فعال باید تقاضا مجموعی را افزایش دهد تا باشد که وظایف و عواید را حفظ نماید. به عباره دیگر پالیسی مالی توسعوی که توسط حکومت فدرال آغاز شده است راهی است که توسط آن میتوان اقتصاد را با ثبات ساخت.

پالیسی مالی عبارت است از استفاده مصارف و مالیات دولت برای ارتقاء اهداف مشخص اقتصاد کلان مانند استخدام کامل، قیمتهای باثبات و رشد اقتصاد. مصارف حکومت در برگیرنده خریداری اشیاء و خدمات مانند فراهم نمودن طیاره های بوینگ و انتقال پول مانند پرداخت پول برای افراد بیکار و تهیه غذا میباشد. در ایالات متحده امریکا کنگره و ریئس جمهور پالیسی مالی را تعیین مینمایند. از همینرو یک روند تصمیم گیری جمعی را بازتاب میدهد. جدول زیرین مثالهای اخیر پالیسی مالی امریکا را نشان میدهد.

پالیسی های مالی میتوانند توسعوی و یا هم انقباضی باشند. پالیسی مالی توسعوی محصولات واقعی، استخدام و عواید را افزایش میدهد. با استفاده از چنین پالیسی میتوان اقتصاد را از رکود بیرون آورد. یک پالیسی مالی انقباضی محصولات واقعی، استخدام و عواید را کاهش میدهد. میتوان با استفاده از آن با انفلاسیون مبارزه کرد (۲:۱).

جدول ۱،۲: مثال های پالیسی مالی ایالات متحده

سال	مشکل اقتصادی	پالیسی
۱۹٦٤	رکود	زمانیکه اقتصاد رو به کاهش بود، کینیدی و جانسن کاهش دایمی مالیات را برای افراد و شرکتها اجراء نمودند. میزان بلند مالیات برای افراد از ۹۱ در صد به ۷۰ در صد کاهش یافت.
۱۹٦۸	انفلاسیون	برای تعدیل فشارهای ترور، جانسن فرمان افزایش موقتی مالیات را صادر مینماید. این زیاده ستانی ۱۰ در صد در یک زمان بدیهی های انفرادی مالیات بر عایدات علاوه گردیده.
۱۹٦۹	انفلاسیون	در حال مقابل شدن با اقتصاد بی اندازه داغ، نیکسن فرمان کاهش مصارف دولتی را صادر مینماید.
۱۹۷٥	رکود	با ترس از رکود که توسط بلند رفتن قیمت های تیل اوپک وجود داشته، فورد فرمان کاهش ۱۰ در صد مالیات بر عایدات را صادر کرد که این کاهش مالیات فوراً توسط کنگره تصویب گردید.
۱۹۸۱	رکود	در جواب به یک اقتصاد آهسته، ریس جمهور ریگن خواهان کاهش در مالیات بر عایدات فردی و افزایش در مصارف دفاعی شد. میزان بلند مالیات برای افراد از ۷۰ در صد به ۲۸ در صد رسید.
۱۹۹۲	رکود	بوش فرمان کاهش در میزان محدودیت بخاطر افزایش عاید خالص در ۱۹۹۲ و افزایش مصارف را صادر نمود.
۱۹۹۳	رکود	در جواب به سطوح بلند غیر قابل پذیرش در عدم استخدام، کلنتن خواهان برنامه اشتغالی ۱٦ میلیار دالر که در بر گیرنده مصارف دولتی و کاهش مالیات به مقصد افزایش سرمایه گذاری بود گردید. این اقدام توسط کنگره بر گشتانده شد.
۲۰۰۷ الی ۲۰۰۹	رکود	بوش و اوباما کنگره را متقاعد ساختن را تا مالیات را کاهش داده و مصارف دولتی را افزایش دهند.

پالیسی های مالی بخاطر تغییر دادن منحنی تقاضای کل اقتصاد و یکجا ساختن منحنی عرضه بکار برده میشود تا استخدام کامل و قیمتهای با ثبات بوجود آمده و بهبود یابند. در گام اول با استفاده پالیسی مالی برای انتقال منحنی تقاضا کل آغار مینمایم.

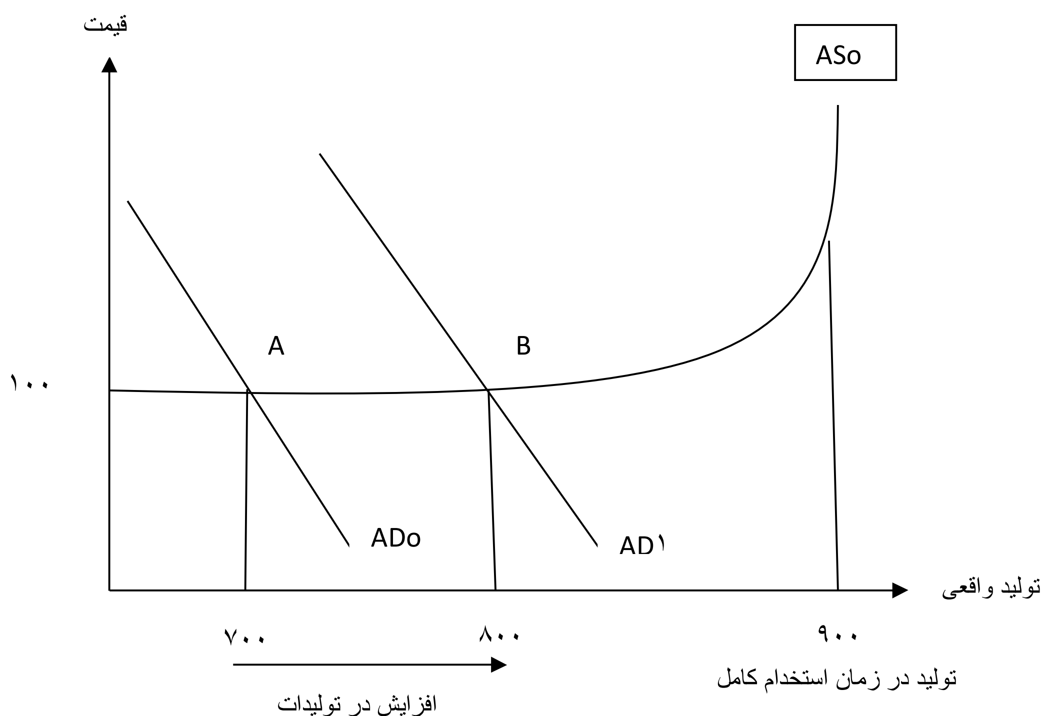
۲,۲ پالیسی مالی و تقاضای کل

پالیسی مالی احتیاطی استفاده عمدی تغییرات در مصارف حکومت و وضع نمودن مالیات برای متاثر ساختن تقاضاء کل و برای تحت نفوذ قرار دادن عملکرد اقتصاد در کوتاه مدت زمانیکه ظرفیت آن برای تولید درست میگردد میباشد. بخاطر داشته باشید که تقاضا کل دارای چهار جزء میباشد: مصرف، سرمایه گذاری، مصارف دولتی و صادرات خالص. در کوتاه مدت پالیسی مالی چرخ تجارتی اقتصاد را توسط مبارزه علیه رکود یا انفلاسیون متاثر میسازد (٤:١).

۲,۲,۱ مبارزه علیه رکود

با توجه به جدول فوق فرض مینمایید که اقتصاد از رکود در تعادل نکته A میچرخد،جائیکه منحنی تقاضا کل با منحنی عرضه کل در تقاطع قرار میگیرد (٤:١).

شکل ۱,۲: سیاست انبساطی



اگر حکومت بخواهد تا اقتصاد را توسعه دهد میتواند این کار را با افزایش مصارف دولت یا کاهش مالیات انجام دهد. همچنانیکه اقتصاد استخدام کامل را میان آورد هر دوپالیسی میتواند منحنی تقاضاء کل را به سمت راست انتقال دهد که باعث افزایش در محصولات واقعی و افزایش در قیمتها میگردد.

محصول ۷۰۰ ملیارد دالر امریکایی است که پائین تر از محصول استخدام کامل یعنی ۹۰۰ ملیارد دالر قرار دارد.در اینجا اقتصاد میتواند با دنبال نمودن اقتصاد کینزین و انتقال دادن منحنی تقاضا کل به طرف راست انکشاف یابد یعنی از AD۰ به AD۱. با انجام دادن چنین کاری محصول اقتصاد از ۷۰۰ ملیارد افزایش میابد. متوجه باشید که بادرنظرداشت منابع وافر در اقتصاد سطح قیمت ها پایدار میماند.

چگونه حکومت میتواند تقاضا کل را افزایش دهد؟ دراینجا حکومت سه گزینه مالی دارد:

۱. افزایش در مصارف حکومت

۲. کاهش مالیات

۳. یکجا نمودن هر دو

اگر بودجه فدرال بصورت ابتدایی متوازن گردد، پالیسی مالی باید بطرف کسر بودجه (مصارف حکومت در افزایش عواید مالیات) حرکت نماید تا با رکود بتوان مبارزه کرد.

افزایش مصارف حکومت: ساده ترین شیوه، افزایش مصارف حکومت است. اگر حکومت خواسته باشد تا خریداری طیاره های جیت، ساختن شاه راه ها و خرید اشیاء دیگر خود را افزایش دهد. این افزایش بصورت مستقیم تقاضا کل را زیادتر میسازد. طبق تاثیرات ضریب تکاثر تقاضا کل بیشتر از مصارف اضافی حکومت افزایش خواهد یافت.

اگرفرض کنیم که حکومت به ارزش ۲۵ ملیارد دالر طیاره های جیت از بوینگ خریداری نماید، روند ضریب را در حرکت تعیین میکند. تاثیر ابتدایی تقاضا بلند از طرف حکومت این است تا استخدام و فایده را در بوینگ تحریک نماید. زمانیکه کارکنان بوینگ معاشات بلندتری دریافت نمایند و صاحبان شرکت ها فایده بیشتری از سهم خود دریافت نمایند، آنها مصارف خود را در خریداری موتر، لوازم خانه وغیره اشیاء افزایش خواهند داد. از همینرو خریداری حکومت از بوینگ تقاضاء برای تولیدات شرکتهای دیگر

مانند شرکت فورد، ورلپول و جنرال الکتریک را افزایش میدهد. بنابر این شرکتها کارگران بیشتری استخدام نموده و به فواید بیشتری دست پیدا میکند.به همین شکل منافع زیاد مالی باعث مصارف بیشتر میگردد و به همین شکل ادامه پیدا میکند. هر مرحله مصارف افزایش یافته تقاضاء کل را بیشتر بالا میبرد. زمانیکه تمام این تاثیرات یکجا میشوند، تاثیرات عمومی بالای مقدار اشیاء وخدمات که مردم تقاضا دارند میتواند بسی بزرگتر و بیشتر از تحریک آغازینی که از مصارف اضافی حکومت بوجود آمده بود باشد. با اشاره به شکل (۱) خریداری حکومت به ارزش ۲۵ ملیارد دالر تقاضاء کل را به اندازه ۱۰۰ ملیارد افزایش میدهد.

کاهش مالیات: به جز از افزایش مصارف، ایا کدام راهی دیگر برای افزایش تقاضا وجود دارد؟ پالیسی مالی توسعوی دیگری که به مقصد افزایش تقاضای کل برای حکومت وجود دارد همان کاهش مالیات است.

کاهش مالیات بر عواید شخصی مقدار پولی را که کارگران به خانه میبرند افزایش میدهد. اگر انها پول بیشتری بخانه ببرند این کار باعث میشود تا خانواده ها پول بیشتری برای مصرف کردن و برای پس انداز داشته باشد. مصارف ابتدائی که در اثر کاهش مالیات به میان میاید روند ضریب را بوجود میاورد. مصارف بیشتر توسط مصرف کننده گان عواید بیشتری برای صاحبان شرکت ها و کارگران ببار میاورد و باعث میشود تا انها نیز مصارف شان را افزایش دهند. این کار ها باعث افزایش جمعی در تقاضای کل میگردد. بطور ساده اگر بگویم، تاثیرات ضریب کاهش در مالیات را با یک وسیله قوی پالیسی مالی مبدل میکند.

کاهش در میزان مالیات روی منافع شرکت ها باعث افزایش تقاضای کل میگردد. بعد از کاهش مالیات، شرکت ها پول اضافی برای مصرف روی ماشین الات و تجهیزات جدید خواهند داشت. آنها ممکن پول بیشتری را به سهم داران تقسیم نمایند که آنها نیز به نوبه خود قسمتی از آن را به مصرف خواهند رساند.

نوع دیگر کاهش مالیات در تجارت Investment tax credit است. چنین پالیسی به یک شرکت اجازه میدهد تا بدهی مالیات خود را با قسمتی از سرمایه گذاری که در جریان یک مدت مشخص آغاز مینماید کاهش دهد. فرض کنید Investment tax credit ۱۰ در صد است. اگر میکروسافت به ارزش ۱۰

میلیون دالر تجهیزات جدید در جریان یکسال خریداری نماید، بدهی مالیاتش تا یک میلیون دالر در همان سال کاهش میابد.

جدول ۲،۲: پالیسی مالی انبساطی (توسعوی)

مشکل اقتصادی	رکود	انفلاسیون
راه حل	پالیسی مالی انبساطی ۱. افزایش مصارف حکومتی ۲. کاهش مالیات	پالیسی مالی انقباضی ۱. کاهش مصارف دولتی یا حکومتی ۲. افزایش مالیات

مقصد Investment tax credit این است تا سرمایه گذاری را پر منفعت تر ساخته و سرمایه گذاری بیشتر در سکتور خصوصی ارتقاء یابد. در نتیجه تقاضاء کل افزایش میابد که این کار باعث افزایش واقعی محصولات، افزایش کار و عواید میگردد. Investment tax credit در جریان دهه ۱۹٦۰به حیث یک شیوه جهت تحرک بخشیدن به اقتصاد بطی بکار میرفت.

همانطوریکه در جدول فوق ملاحظه نمودید، افزایش در مصارف و کاهش مالیات از جمله پالیسی مالی توسعوی بشمار میرود. سطح مصارف دولتی و مالیات محصول و استخدام را در کوتاه مدت از طریق نفوذ شان روی تقاضاء اشیاء و خدمات در اقتصاد تحت تاثیر قرار میدهد. اگر بطور ساده بگوییم هدف از یک پالیسی مالی توسعوی این است تا تحرک کوتاه مدت در اقتصاد از طریق بوجود آوردن تقاضاء کافی جهت بکارگیری ظرفیت بیشتر موجوده در تولیدات بمیان آید. اما کدام پالیسی مالی از همه موثرتر است؟

هدف از پالیسی مالی توسعوی این است تا مصارف افزایش یابد و پالیسی های مالی میتواند در قسمت القاء کردن مصارف از هم متفاوت باشند. در حالیکه محرک مالی که از طریق افزایش مستقیم در مصارف دولت بمیان آید دارای تاثیر نسبتاً مستقیم میباشد، محرک مالی که از طریق کاهش مالیات شخصی بوجود میاید میتواند روی اقتصاد تاثیرات آرامتری داشته باشد زیرا بخشی از آن به مصرف خواهد رسید. هر قدر سهم کمتر به مصرف برسد، همانقدر محرک کوچک تر خواهد بود. این هم امکان دارد که مصرف کننده

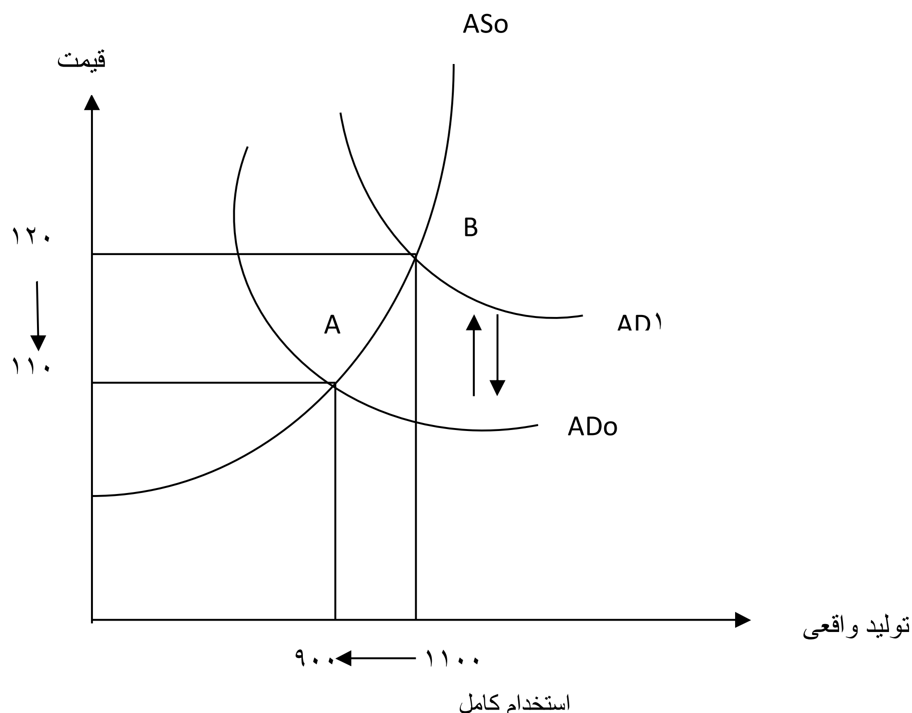
گانی که پیرامون آینده متیقن نیستند از کاهش مالیات استفاده نکنند. از همینرو، کاهش مالیات باید تا اندازهء زیادتر از افزایش در مصارف دولتی باشد اگر قرار باشد مقدار مساوی محرک در اقتصاد وارد شود.

۲,۲,۲ مبارزه با انفلاسیون

مثال گذشته نشان داد که چگونه پالیسی مالی توسعوی یک اقتصاد را به استخدام کامل نزدیکتر میسازد. فرض کنید تقاضاء کل از ظرفیت اقتصاد برای تولید پیشی میگیرد و باعث انفلاسیون میگردد. در این حالت، یک پالیسی مالی انقباضی یا محدود میتواند در کنترول آن ممد واقع شود.

با اشاره به شکل (۲) فرض کنید افزایش سریع بازار سهام سرمایه های خانواده ها را تقویت مینماید. این امر باعث میشود که منحنی تقاضاء کل به طرف راست حرکت کند (از AD۰ به AD۱) و از اینرو اقتصاد در نکته B بالای ردیف استخدام کامل منحنی عرضه کل، AS فعالیت میکند. افزایش در تقاضا های کل سطح قیمت ها را از ۱۱۰ به ۱۲۰ افزایش میدهد، هر چند ما خواهان قیمت های ثابت هستیم. اگر حکومت خواهان مبارزه با انفلاسیون است میتواند یک پالیسی مالی انقباضی برای کاهش تقاضاء کل اتخاذ نماید. قیمت انجام چنین کاری میتواند سطح پائین تر محصولات واقعی و میزان بلندتر عدم استخدام باشد (۱:۸).

شکل ۲,۲: پالیسی مالی انقباضی



برای کاهش تقاضاء کل حکومت دارای سه گزینه مالی است:

۱. کاهش مصارف دولتی

۲. افزایش مالیات

۳. یکجا نمودن هردو

زمانی که اقتصاد با انفلاسیون برخاسته از تقاضا مواجه میشود، پالیسی مالی باید به طرف افزایش بودجه (عواید مالیات در افزونی مصارف دولت) حرکت کند.

۲,۳ پالیسی مالی در عمل

هر چند اجزای اساسی پالیسی مالی کینزی ها در جریان رکود عظیم انکشاف داده شد سال های زیادی را در بر گرفت تا این اصول توسط سیاست مداران پذیرفته شد، انها از عواقب کسر بزرگ بودجه که ممکن از افزایش مصارف حکومت و یا کاهش در مالیات بوجود آید در هراس بودند.

اگر حکومت میخواهد تا با انفلاسیون مبارزه نماید، میتواند این کار را توسط کاهش مصارف دولتی و یا توسط افزایش مالیات انجام دهد. هریکی از پالیسی ها منحنی تقاضاء کل را به طرف چپ انتقال خواهد داد. هر چند انفلاسیون میتواند در نتیجه پالیسی مالی انقباضی کاهش یابد، محصولات واقعی میتواند کاهش و بیکاری افزایش یابد.

تا قبل از دهه ۱۹٦۰، پالیسی مالی کینزین به حیث یکی از سلاح های عمده کشور برای مبارزه علیه انفلاسیون و رکود پذیرفته شده بود. زمانیکه ریس جمهور جان اف کندی استخدام وظیفه نمود، میزان بیکاری در ٦,٧ در صد قرار داشت. تحلیل گران تخمین نمودند که میزان بیکاری در استخدام کامل در حدود ٤ در صد بود. آنها همچنان بیان داشتند که کسر فدرال در ۱۹٦۱ ناچیز بود، کمتر از یک در صد تولیدات ناخالص داخلی. در نتیجه رئیس جمهور کندی کاهش اساسی مالیات را برای تقویت اقتصاد پیشنهاد نمود.

در ۱۹٦۲ حکومت قانون را تصویب نمود که برای ۷ درصد اعتبار مالیاتی بالای سرمایه گذاری روی تجهیزات و ماشین الات جدید فراهم مینمود که بدان وسیله انگیزه برای سرمایه گذاری تقویت میشد. در ۱۹٦٤ حکومت کاهش دایمی مالیات را برای افراد و شرکت ها فراهم نمود. بعد از کاهش مالیات، اقتصاد بسرعت رشد نمود و بیکاری از ٥,۲ در صد در سال ۱۹٦٤ به ٤,٥ در صد در سال ۱۹٦٥ تقلیل یافت. در جریان این دوره یک نیروی دیگر توسعوی انکشاف یافت، از جمله بالا بردن توان جنگی نیرو ها برای جنگ ویتنام. وخامت جنگ ویتنام میان سال ۱۹٦٥ و ۱۹٦۷ باعث ٤۰ در صد افزایش در مصارف حکومت از موضوعات دفاع ملی گردید. مصارف مربوط به جنگ، مصارف حکومت را در ۱۹٦۸، ۱٥ در صد دیگر افزایش داد. همچنانیکه مصارف نظامی افزایش یافت، بیکاری کاهش یافت. تا سال ۱۹٦۹ میزان بیکاری به ۳,٥ در صد کاهش یافت و تحلیل گران نگران شدند که اقتصاد در حال داغ شدن است و فشار های انفلاسیون از دنبال آن خواهد امد.

برای بطی ساختن سرعت انفلاسیون، کنگره هزینه اضافی ۱۰ در صد بصورت موقت برای یکسال تصویب نمود تا مصارف کاهش یابد. با آنهم این مصرف اضافی باعث آنقدر کاهش مصارف که تحلیل گران پیش بینی کرده بودند نشد. از آنجایکه افزایش مالیاتی موقتی بود، خانواده ها تا اندازهء متاثر گردیدند اما به مصارف خود ادامه دادند. در نتیجه انفلاسیون از ۱,۹ در صد در سال ۱۹٦٥ به ٥,٦ در صد در سال ۱۹۷۰ افزایش یافت. مصرف اضافی موقت دارای تاثیر کم در مبارزه علیه انفلاسیون بود.

در جریان دهه ۱۹۷۰ تغییرات زیادی در مصارف حکومت و مالیات بوجود آمد اما کدام ابتکاری پالیسی مالی عمده به میان نیامد. در دهه ۱۹۸۰ یک عصر جدید مالی بمیان آمد. در ۱۹۸۱ کنگره پالیسی مالی ریس جمهور رونالد ریگن را که خواهان کاهش مالیات، افزایش زیاد در مصارف دفاعی، و اندکی کاهش در برنامه های مصارف ملکی بود به تصویب رساند. این اقدامات در کشیدن اقتصاد از رکود ۱۹۸۱ الی ۱۹۸۲ و سوق دادن بطرف توسعه سریع آن کمک کرد. باآنهم پالیسی مالی ریگن باعث افزایش کسر بودجه حکومت گردید.

زمانیکه رئیس جمهور بل کلنتن اشغال وظیفه کرد با یک حالت دشوار عمده روبرو شد: کسر حکومت بلند بود، اما اقتصاد در حالی بیرون شدن بود و سطح بیکاری بصورت غیر قابل قبول بلند بود. آیا رئیس جمهور برای رویاروی با کسر مصارف حکومت را کاهش میداد و مالیات را بلند میبرد که نیازمند پالیسی

انقباضی بود، و یا اینکه رئیس جمهور از یک پالیسی مالی انقباضی که ممکن اقتصاد را در یک باتلاق میافگند نگران میبود؛ در آخر رئیس جمهور تصمیم گرفت که کسر بودجه عمده ترین اولویت است. قانون بودجه در سال ۱۹۹۳ اقدامات مالی را تصویب کرد که کسر را تا حدودی ۱۵۰ ملیارد دالر در ۵ سال کاهش میداد. در نتیجه آن اقتصاد سقوط نکرد و در عوض به شیوه توسعوی در سرتاسر دهه ۱۹۹۰ ادامه یافت.

تا قبل از ۲۰۰۱ اقتصاد رو به ضعف میرفت. در نتیجه رئیس جمهور جورج W بوش به مقدار ۱,۳۵ هزار ملیارد کاهش مالیات را برای تقویت اقتصاد به امضاء رساند. این کار توسط کاهش دیگر در ۲۰۰۳ دنبال گردید. بوش یکبار دیگر کاهش مالیات را در جریان رکود ۲۰۰۷ الی ۲۰۰۹ به امضاء رساند. بعد از آن رئیس جمهور بارک اوباما مصارف حکومت برای تحریک اقتصاد افزایش داد(۹:۱).

۲,٤ ثابت نگهدارنده گان اتوماتیک

بیاد داشته باشید که پالیسی انبساطی شامل تغییر در مصارف و مالیات توسط دولت برای ارتقاء استخدام کامل، قیمت های ثابت و رشد اقتصاد میباشد. انبساطی به این معنی است که تغییرات در برنامه های مصارف دولت یا حکومت ومیزان مالیات به انتخاب کنگره و قصر سفید ایجاد میگردد.

برخلاف پالیسی مالی انبساطی ، ثابت نگهدارنده گان اتوماتیک عبارت از تغییرات در مصارف حکومت و عواید مالیات است که بصورت اتوماتیک زمانی که اقتصاد نوسان پیدا میکند واقع میشود. ثابت نگهدارنده گان اتوماتیک از تقاضای کل جلوگیری میکند تا در زمان های بد بسیار کاهش نیابد و در زمان های خوب هم بسیار بلند نرود و بلاخره اقتصاد را در ثبات نگه دارد. بسیار مهم است تا بیاد داشته باشیم که ثابت نگه دارندگان اتوماتیک بصورت خاموشانه عمل مینماید و کار های خود را بدون نیاز به تغییرات صریح توسط کنگره یا قصر سفید انجام میدهند. اقتصاد دانان تخمین مینمایند که ثابت نگه دارندگان اتوماتیک میتوانند در حدود ۸ در صد شوک اقتصادی را در تولیدات ناخالص داخلی جبران نمایند.

مهمترین ثابت نگهدارنده اتوماتیک عبارت از سیستم مالیه است. عواید مالیات شخصی وابسته به عواید خانواده ها میباشد. عواید مالیات شرکتها وابسته به منافع کمپنی ها و مالیات امنیت اجتماعی وابسته به معاشات کارگران است. زمانیکه اقتصاد با رکود مواجه میشود، عواید، منافع و معاشات همه کاهش میابند

که باعث کاهش جمع آوری مالیات برای دولت میگردد. این کاهش اتوماتیک در عواید مالیات تقاضاء کل را تقویت نموده و شدت رکود را کاهش میدهد.

مصارف انتقالی دولت نیز به عنوان یک ثابت نگه دارنده اتوماتیک بشمار میرود. زمانیکه اقتصاد با رکود مواجه میشود و کارگران از وظیفه هایشان بیکار میشوند، آنها مستحق فواید بیمه بیکاری، غذا و فواید دیگر رفاهی میشوند. این افزایش اتوماتیک در مصارف انتقالی از مصارف و تقاضا کل حمایت مینماید که کاهش فعالیت های اقتصادی را متعادل میسازد. ثابت نگهدارندگان اتوماتیک در اقتصاد امریکا انقدر قوی نیست تا رکود را بصورت کامل حذف نماید. هر چند اقتصاد زمانیکه با مشکل دچار میشود تا اندازه کمک مینماید.

در جریان زمان رفاه اقتصادی جمع آوری مالیات بصورت اتوماتیک بلند میرود و هزینه های مصارف انتقالی بصورت اتوماتیک کاهش میابد. افزایش در جمع آوری مالیات و کاهش در مصارف انتقالی رشد تقاضاء کل را آهسته میسازد و با این کار فشار بالا را روی سطح قیمتها در زمان توسعه اقتصاد کنترول مینماید. به این شکل ثابت نگهدارندگان اتوماتیک اقتصاد را از داغ شدن جلوگیری مینماید. رکود ۱۹۷۳ الی ۱۹۷۵ یک مثال در مورد اینکه چگونه ثابت نگهدارگان اتوماتیک کار میکند میباشد. در جریان آن رکود تولیدات ناخالص داخلی تا ٤,۹ در صد منقبض شد(۱۲:۱).

۲,۵ مشکلات پالیسی مالی

هر چند اقتصاد دانان کینزی بصورت عموم پالیسی مالی را در مبارزه علیه رکود و انفلاسیون موثر میدانند، دیگران پیرامون کاستی های پالیسی مالی نگران اند. بیایید تا بعضی از این نگرانی ها را مورد معاینه قرار دهیم.

۲,۵,۱ تاخیر زمانی

درتیوری کنگره و رئیس جمهور باید یکجا کار کنند تا پالیسی های مالی را بصورت موثر و در وقت و زمان معیین تصویب نمایند. اما در عمل ماه ها و بعضی اوقات سال ها را در بر میگیرد تا پالیسی های مالی تصویب شوند و روی اقتصاد تاثیر داشته باشند. در اینجا سه تاخیر زمانی وجود دارد که اجراات پالیسی مالی را محدود میسازد:

- تاخیر شناسایی: تاخیر شناسایی به معنی زمان میان آغاز انفلاسیون یا رکود و شناسایی زمانیکه واقع میشود میباشد. بگونه مثال اگر اقتصاد در ماه مارچ بارکود مواجه میشود، این کاهش تا سه یا چهار ماه ظاهر نمیگردد. زمانیکه پالیسی سازان از یک مشکل در اقتصاد آگاه میشوند به ندرت پالیسی ها را بصورت فوری تصویب میکنند. در عوض آنها میخواهند مطمئن گردند که آیا این مشکل دوامدار است یا تنها یک ناراحتی کوتاه مدت.

- تاخیر اداری: شیوه کنگره اجراات مینماید بدست آوردن پالیسی مالی را دشوار میسازد قبل ازینکه پالیسی مالی تغییر کند مباحثات زیادی صورت میگیرد. این روند میتواند ماه ها را در بر بگیرد.

- تاخیر اجرایی: زمانیکه پالیسی تصویب گردید، یک پالیسی مالی به وقت نیاز دارد تا عملی شود. هر چند تغییرات در میزان مالیات را میتوان به سرعت تطبیق کرد، مصارف افزایش یافته برای برنامه های کاری عامه از شرکتهای ساختمانی میخواهد تا پیشنهادات خود را برای انجام کار تسلیم دهند،پیرامون قرار دادها مذاکره نمایند وغیره مسائل را در نظر بگیرند.

بسیاری از رکود های اقتصادی بعد از جنگ در ایالات متحده امریکا کوتاه بوده اند که تنها برای ۱۱ ماه به حد اوسط دوام کرده اند. زمانیکه یک برنامه مالی آغاز به بلند بردن تجارت و تقاضاء های مصرف کننده گان میکند (زمانیکه پالیسی سازان درمیابند که رشد اقتصادی آهسته شده است یک بسته مالی را پیشنهاد مینماید، روی آن بحث میکنند، تصویب مینمایند و به رئیس جمهور جهت امضا میفرستند) اقتصاد در حال بهبود است. بنابر این دلیل، پالیسی مالی احتیاطی در ایالات متحده بصورت عموم برای معامله بارکود های خفیف که در دهه های اخیر تجربه شده است بسیار سنگین است.

بگونه مثال شواهد در اواخر ۲۰۰۰ نشان داد که اقتصاد ایالات متحده در حال بطی شدن بود. کنگره در سال ۲۰۰۱ مالیات را کاهش داد اما اینکار قبل از نشانه مشکل اقتصادی بخشی از اجندای تقنینی جورج بوش بود. کنگره برای تصویب قانون بهبود اقتصاد تا ماه مارچ روی آن کارکرد تا محرک بیشتر برای اقتصاد فراهم نماید. بسیاری از اقتصاد دانان در مورد پالیسی مالی به عنوان یک وسیله ثبات مشکوک اند، به ویژه از طریق میکانیزم کاهش مالیات. بنابر تاخیر در تصمیم گیری وتاخیرات اداری در کاهش مالیات برای افراد، یک محرک اقتصادی که از طریق کاهش مالیات تصویب شده باشد میتواند از لحاظ زمان مشکل داشته باشد (۱٦:۱).

۲,۵,۲ اثر جبرانی (Crowding out effect)

یک مشکل دیگر پالیسی مالی توسعوی اثر جبرانی است. با این کار, مصارف خصوصی (مصارف یا سرمایه گذاری) درنتیجه مصارف افزیش یافته حکومت وکسرمتعاقب بودجه سقوط مینماید.

به گونه مثال:فرض کنید که حکومت یک پالیسی مالی توسعوی را تصویب مینماید مانند افزایش در مصارف دفاعی یا نظامی. این پالیسی باید توسط مالیات بلند تر یا توسط قرضه گرفتن برای تمویل نمودن کسر بزرگ فدرال تمویل گردد. اگر حکومت از قرضه استفاده کند تقاضاء کلی برای پول همچنانیکه حکومت با سکتور خصوصی برای گرفتن قرض رقابت میکند افزایش میابد. قرضه های اضافی حکومت تقاضا برای پول را زیادتر میسازد و میزان سود را بلند میبرد. بنابر میزان بلند سود تجارت خریداری ماشین الات و تجهیزات را به تاخیر میاندازد و یا هم لغو مینماید، ساختمان های رهایشی به تعویق خواهد افتید، و مصرف کنندگان از خریداری اشیائی که از لحاظ سود حساس است مانند وسایل بزرگ خانه یا موتر خودداری خواهند کرد. از همینرومیزان بلندتر سود که در اثر قرضه گرفتن حکومت بوجود میاید قرضه گیری سکتور خصوصی را فشار میدهد. ازهمینرو جبران موثریت پالیسی مالی توسعوی را کاهش میدهد.

هرچند اقتصاد دانان منطق استدلال جبران (crowding out) را میبینند همچنان شناسایی مینمایند که کسر حکومت بصورت حتمی مصارف شخصی را متاثر نمیسازد.

در جریان رکود های اقتصادی، مشکل عمده این است که مردم تمام پولی را که در دسترس دارند به مصرف نمیرسانند. مصرف کننده گان بیشتر از آنچه که تاجران قصد سرمایه گذاری را دارند پس انداز مینمایند، این کمی در مصرف انگیزه عمده برای مصارف بیشتر حکومت است. برعلاوه زمانیکه بازار های باز سرمایه گذاری جهانی به کشور ها اجازه میدهد تا پس انداز های یکدیگر استفاده کنند، افزایش در کسر بودجه یک کشور میتواند توسط پول پس اندازی که از خارج به داخل اورده میشود جبران شود. در امریکا حالت چنین است. امریکا بصورت روبه افزایشی کسر خود را توسط قرضه گیری از سرمایه گذاران چینایی، جاپانی و دیگران از میان میبردارد (۱۷:۱).

۲,٦ پالیسی مالی و عرضه کل

۲,٦,۱ رشد دراز مدت

ما ملاحظه نموده ایم که با نفوذ کردن بر منحنی تقاضاء کل زمانیکه ظرفیت اقتصاد برای تولید معین باشد، پالیسی مالی روی چرخ تجارت تاثیرات کوتاه مدت خواهد داشت. پالیسی مالی همچنان ظرفیت تولید اقتصاد را در طویل المدت از طریق تاثیرات خود بالای عرضه کل میتواند تغییر دهد. این توسعه در رشد اقتصاد وابسته به مقدار کار، مقدار سرمایه و حالت تکنالوژی است. مالیات تمام این سه عامل را میتواند متاثر سازد که بدانوسیله مقدار واقعی محصول را که عرضه میگردد تحت نفوذ قرار دهد(۱۸:۱).

۲,٦,۲ تاثیرات عرضه یی تغییرات در مالیات

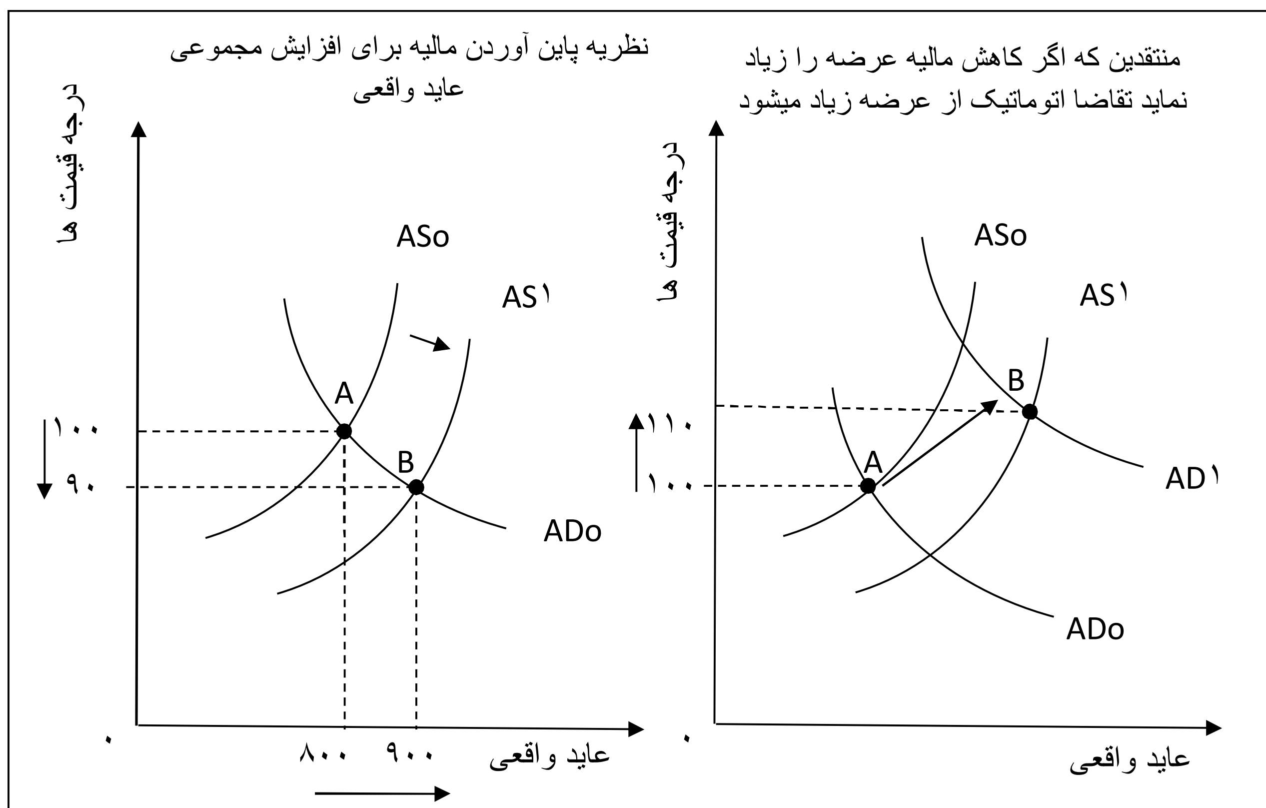
زمانیکه کنگره میزان مالیات را تغییر میدهد، انگیزه مردم را برای بدست آوردن عاید از طریق کار، پس انداز و سرمایه گذاری که به نوبه خود ظرفیت تولیدی اقتصاد را در دراز مدت تغییر میدهد متاثر میسازد. از نکته نظر عرضه نرخ نهائی مالیات از اهمیت زیاد برخوردار است. بخاطر بیاورید که نرخ نهایی مالیات بخشی از عاید اضافی است که در مالیات پرداخته میشود. کاهش در نرخ نهایی مالیات پاداشی را که از کار، پس انداز و سرمایه گذاری اضافی بوجود میاید افزایش میدهد و خواهان تشویق این فعالیت ها میباشد.

نظر به عقیده حامیان اقتصاد عرضه یی، پالیسی که نرخ نهایی مالیات را کاهش میدهد ظرفیت اقتصاد را برای تولید افزایش خواهد داد چون افراد بیشتر کار خواهند کرد، پول بیشتر بدست خواهند آورد و سرمایه گذاری بیشتر انجام خواهند داد. در نتیجه عرضه کلی کارگر و سرمایه در اقتصاد افزایش میابد که باعث میشود تا منحنی عرضه کل به طرف راست انتقال کند و محصول واقعی افزایش یابد. هر چند انگیزه های عرضه یی برای رشد اقتصاد در دراز مدت ضروری میباشند اما مشکلات جاری ناتوانی کوتاه مدت اقتصاد را بیان نمیکند تا با استفاده از ظرفیت موجوده خود اشیاء و خدمات را عرضه نماید.

شکل (۳) تاثیرات ممکنه پالیسی مالی را بالای عرضه کل نشان میدهد. با اشاره به شکل ذیل اگر پالیسی مالی توسعوی منحنی عرضه کل اقتصاد را از AS به AS۱ انتقال دهد، قیمتها کاهش و محصول توسعه خواهد یافت. پالیسی سازان در کاهش انفلاسیون موفق خواهند شد اگر محصول واقعی را بلند ببرند و

بیکاری را در عین زمان کاهش دهند. از اینرو موازنه میان بیکاری و انفلاسیون شکست خواهد خورد. این هدف پالیسی های عرضه یی است.

شکل ۳,۲: پالیسی مالی عرضه یی



هر چند استدلال کننده گان پالیسی های عرضه یی را یک درمان بی درد برای مشکلات اقتصادی ما میدانند، منتقدین انرا یک تفکر آرزومندانه میدانند. اولین انتقاد آنها این است که پالیسی های عرضه یی بیش از حد خوش بینانه اند. تاثیرات مطلوب کاهش مالیات روی انگیزه برای کار، پس انداز و سرمایه گذاری ممکن آنقدر بزرگ به اندازه که حامیان پالیسی عرضه یی ادعا دارند نباشد. چون میزان کاهش مالیات برگشت به کار را افزایش میدهد به این معنی نیست که مردم بیشتر کار خواهند کرد. زمانیکه آنها افزایش را در معاشات بلند تر بعد از مالیات ملاحظه مینمایند، مردم شاید کمتر کار کنند نه زیادتر. دلیل این است که با معاشات بلندتر بعد از مالیات، یک فرد ممکن قادر باشد تا ساعات کمتری را در کار سپری کند و در عین حال معیار های زندگی خود را ارتقا ببخشد. به همین شکل زمانیکه میزان کاهش مالیات پس انداز را افزایش میدهد، مردم اهدافی را که از طریق پس انداز میخواهند بدست آورند آسانتر به نظر شان

جلوه میکند و در نتیجه پول بیشتر مصرف میکنند. در نتیجه منحنی عرضه کل تنها با مقدار متعادل در پاسخ به کاهش مالیات به طرف راست انتقال میکند. ازینرو پالیسی های عرضه یی باعث یک افزایش کم در محصول واقعی میگردد.

دوم اینکه حامیان عرضه یی تاثیرات کاهش مالیات بالای تقاضاء کل را دست کم میگیرند. زمانیکه مالیات شخصی کاهش میابد، افراد ممکن بیشتر کارکنند و بیشتر پول مصرف کنند که با این کار منحنی تقاضاء کل به طرف راست انتقال میکند.

هدف مالیات عرضه یی این است تا منحنی عرضه کل را به طرف راست انتقال دهیم که باعث کاهش سطح قیمت ها و افزایش واقعی محصولات میگردد. کاهش مالیات همچنان منحنی تقاضاء کل را بطرف راست انتقال میدهد. اگر افزایش در تقاضا کل بیشتر از حد تعادل در عرضه کل باشد نتیجه آن سطح بلندتر قیم خواهد بود.

تاثیرات طرف تقاضاء کاهش مالیات میتواند بحثی بزرگتر از تاثیرات طرف عرضه باشد، بویژه در کوتاه مدت. مفاهیم آن دو نگرانی در گراف بالا نشان داده شده است. در پاسخ به کاهش مالیات، ممکن یک تغییر کوچک بطرف راست در منحنی عرضه کل وجود داشته باشد که اولین نگرانی را بازتاب میدهد و یک تغییر بزرگ بطرف راست در منحنی تقاضاء کل وجود داشته باشد که بازتاب دهنده نگرانی دوم میباشد. در نتیجه توازن اقتصاد از نقطه A به نقطه B حرکت میکند که بدنبال آن کاهش در مالیات مشاهده خواهد گردید. ازینرو با افزایش محصولات قیمت نیز بلند میرود. این حالت با نظریه که اقتصاد طرف عرضه یک درمان بدون درد برای مشکلات اقتصادی ما است مخالفت دارد.

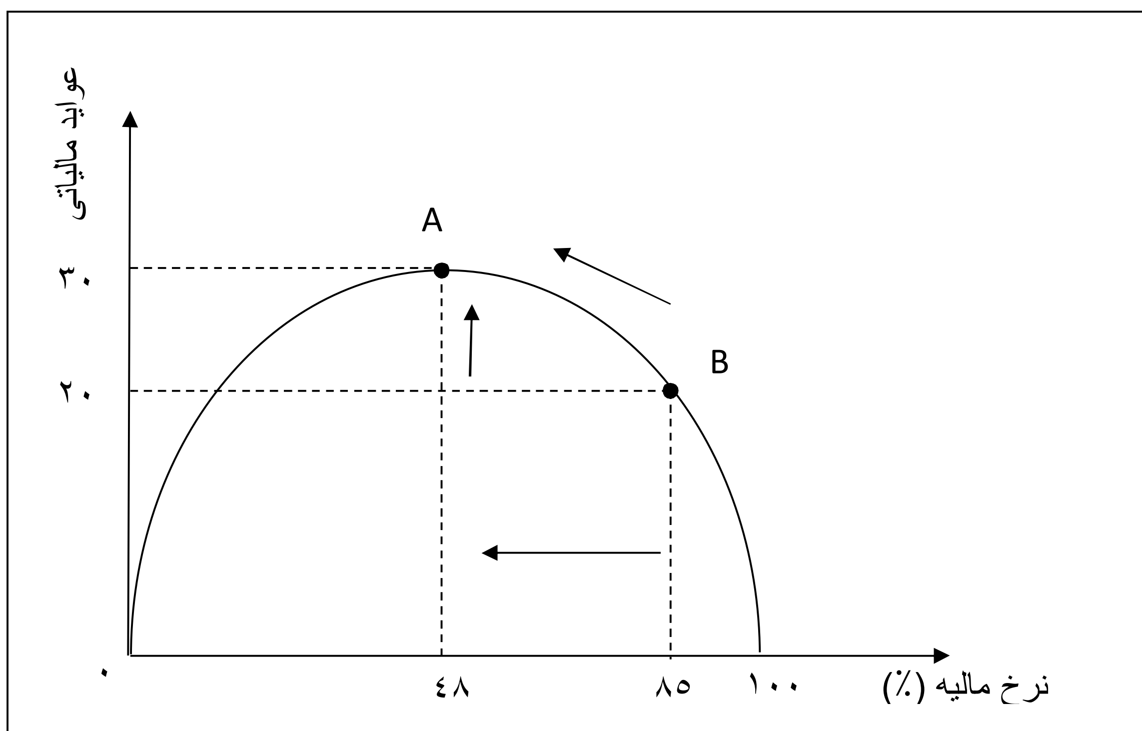
نظربه گفته منتقدان، پالیسی های طرف عرضه باید به عنوان یک جایگزین برای پالیسی کوتاه مدت ثبات در نظر گرفته نشود اما برای ارتقا دادن رشد اقتصادی در دراز مدت مناسب است (۱۸:۱).

۲,۷ آیا کاهش مالیات باعث بلند رفتن یا پائین آمدن عواید مالیات میگردد؟

اگر میزان عواید مالیاتی کاهش یابد، ایا بر عواید مالیاتی تاثیر خواهد داشت؟ بسیاری از مردم فکر میکنند که جواب آن واضح است: کاهش دادن میزان مالیات باعث عواید پائین تر مالیات میگردد. آرتر لیفر یکی از طرفدارن طرف عرضه ادعا دارد که این گفته ممکن درست نباشد.

برای بیان این که چگونه میزان مالیات عواید مالیات را تحت نفوذ قرار میدهد، ما از یک وسیله ساده که بنام منحنی لیفر یاد میشود و از نام آرتر لیفر گرفته شده است استفاده مینمایم. منحنی لیفر رابطه میان میزان عواید مالیاتی را نشان میدهد که حکومت آنرا تأمین مینماید و عواید کلی مالیات که حکومت آنرا جمع آوری مینماید. مقدار عوایدی که حکومت جمع آوری میکند وابسته به میزان مالیات و سطح عاید مشمول مالیات میباشد. عواید مالیات= میزان مالیات*عاید مشمول مالیات

شکل ٤,٢: منحنی لیفر



منحنی لیفر یک بیان گرافیک پیرامون رابطه میان میزان مالیات و عواید کلی مالیات است که توسط مالیات افزایش یافته است. طبق منحنی لیفر اگر میزان مالیات به اندازه کافی بلند باشد ممکن است عواید مالیات توسط آن میزان مالیات افزایش یابد.

ماهیت منحنی لیفر این است که میزان بلند مالیات میتواند باعث کاهش عواید مالیات گردد. عاید قابل مالیات زمانی که میزان مالیات بسیار بلند باشد پائین میاید چون علاقه مردم برای کار کردن، پس انداز و سرمایه گذاری کم میگردد. یعنی عاید قابل مالیات کاهش میابد و در نتیجه باعث کاهش عواید مالیاتی میگردد.

گراف فوق منحنی لیفر را بیان میدارد. در محور عمودی عواید مالیاتی فرضی وجود دارند که بر اساس ملیارد ها دالر در سال اندازه میگردد. در محور افقی میزان مالیات فرضی از صفر تا ۱۰۰ فیصد وجود دارد. ظاهراً هیچ عوایدی مالیاتی جمع آوری نخواهد شد اگر میزان مالیات صفر باشد. اگر میزان مالیات صد در صد باشد، انگیزه برای داشتن عاید ناپدید میشود، و عوایدی برخاسته از مالیات دوباره صفر میگردد. همچنانی که میزان مالیات بیشتر از صفر میگردد، عواید عمومی بلند میرود تا اینکه آغار به حرکت بطرف صفر میگردد. این زمانی واقع میشود که میزان بلند مالیات مردم را از یافتن کار دلسرد میسازد و نتیجه آن مقدار کمی عواید قابل مالیه خواهد بود. اگر کاهش در عواید قابل مالیه از افزایش میزان مالیات پیشی گیرد، عواید کلی مالیات پائین خواهد آمد.

در جدول فوق مقدارنهائی عواید مالیاتی جمع آوری شده ۳۰۰ ملیارد در سال است که توسط میزان مالیات ٤۸ در صد بوجود میاید. بعد ازین نکته، افزایش در میزان مالیات عواید کلی مالیات را کاهش میدهد. بگونه مثال: در میزان مالیات ۸۵ در صد، عواید از حد اکثر ۳۰۰ ملیارد تا ۲۰۰ ملیارد کاهش میابد. منحنی لیفر به قصر سفید و کنگره یاد آوری می نماید که افزایش در میزان مالیات میتواند ضد تولید باشد که باعث کاهش فعالیت های اقتصادی و همچنان کاهش عواید کلی مالیات میگردد.

اینگونه تفکر حمایت معنوی پالیسی های اقتصادی اداره ریگن ۱۹۸۱ الی ۱۹۸۹ را فراهم نمود. در جریان این اداره رئیس جمهور رونالد ریگن بصورت دراماتیک میزان مالیات شخصی را کاهش داد تا فعالیت اقتصادی را رشد دهد و عواید مالیاتی را در صورت امکان افزایش دهد. این کاهش مالیات توسط ریگن بلندترین میزان مالیات را از ۷۰ در صد به ۲۸ در صد پائین آورد. تاریخ بعد از آن در تصدیق اینکه کاهش مالیات توسط ریگن باعث تولید کلی بلند مالیات شد ناکام بوده است. عواید از مالیات عواید شخصی تا ۹ در صد از ۱۹۸٤ تا ۱۹۹۸ کاهش یافت، حتی اوسط عواید تا ٤ در صد در جریان این مدت افزایش یافت. چون کاهش مالیات نمیتوانست عواید کافی ببار آورد تا مصارف حکومت را تمویل کند، حکومت کسر بزرگ بودجه را در جریان اداره ریگن تجربه کرد (۲۱:۱).

خلاصه

جان مینارد کینز بدین باور بود که رکود عظیم به علت تقاضاء کلی ناکافی بوجود میاید. چون وی فکر میکرد که قیمتها و معاشات در یک استقامت رو به پائین انحنا ناپذیر است. به عباره دیگر پالیسی مالی

توسعوی که توسط حکومت فدرال آغاز شده است راهی است که توسط آن میتوان اقتصاد را با ثبات ساخت. پالیسی مالی عبارت است از استفاده مصارف و مالیات دولت برای ارتقاء اهداف مشخص اقتصاد کلان مانند استخدام مکمل، قیمتهای باثبات و رشد اقتصاد. پالیسی های مالی میتوانند توسعوی و یا هم انقباضی باشند. پالیسی مالی توسعوی محصولات واقعی، استخدام و عواید را افزایش میدهد. یک پالیسی مالی انقباضی محصولات واقعی، استخدام و عواید را کاهش میدهد.

پالیسی مالی احتیاطی استفاده عمدی تغییرات در مصارف حکومت و وضع نمودن مالیات برای متاثر ساختن تقاضاء کل و برای تحت نفوذ قرار دادن عملکرد اقتصاد در کوتاه مدت زمانیکه ظرفیت آن برای تولید درست میگردد میباشد. در کوتاه مدت پالیسی مالی چرخ تجارتی اقتصاد را توسط مبارزه علیه رکود یا انفلاسیون متاثر میسازد.

اگر حکومت بخواهد تا اقتصاد را توسعه دهد میتواند این کار را با افزایش مصارف دولت یا کاهش مالیات انجام دهد. همچنانیکه اقتصاد استخدام کامل را میان آورد هر دوپالیسی میتواند منحنی تقاضاء کل را به سمت راست انتقال دهد که باعث افزایش در محصولات واقعی و افزایش در قیمتها میگردد. حکومت میتواند تقاضا کل را توسط سه گزینه مالی افزایش دهد: ۱. افزایش در مصارف حکومت، ۲. کاهش مالیات، ۳. یکجا نمودن هر دو.

ساده ترین شیوه، افزایش مصارف حکومت است. اگر حکومت خواسته باشد تا خریداری طیاره های جیت، ساخت شاه راه ها و خرید اشیاء دیگر خود را افزایش دهد. این افزایش بصورت مستقیم تقاضا کل را زیادتر میسازد. طبق تاثیرات ضریب تکاثر تقاضا کل بیشتر از مصارف اضافی حکومت افزایش خواهد یافت.

به جز از افزایش مصارف پالیسی مالی توسعوی دیگری که به مقصد افزایش تقاضای کل برای حکومت وجود دارد همان کاهش مالیات است.

هدف از پالیسی مالی توسعوی این است تا مصارف افزایش یابد و پالیسی های مالی میتواند در قسمت القاء کردن مصارف از هم متفاوت باشند.

فرض کنید تقاضاء کل از ظرفیت اقتصاد برای تولید پیشی میگیرد و باعث انفلاسیون میگردد. در این حالت، یک پالیسی مالی انقباضی یا محدود میتواند در کنترول آن ممد واقع شود.

برای کاهش تقاضاء کل حکومت دارای سه گزینه مالی است: کاهش مصارف دولتی، افزایش مالیات، یکجا نمودن هردو.

ثابت نگهدارنده گان اتوماتیک عبارت از تغییرات در مصارف حکومت و عواید مالیات است که بصورت اتوماتیک زمانی که اقتصاد نوسان پیدا میکند واقع میشود. ثابت نگهدارنده گان اتوماتیک از تقاضای کل جلوگیری میکند تا در زمان های بد بسیار کاهش نیابد و در زمان های خوب هم بسیار بلند نرود و بلاخره اقتصاد را در ثبات نگه دارد. مهمترین ثابت نگهدارنده اتوماتیک عبارت از سیستم مالیه است. مصارف انتقالی دولت نیز به عنوان یک ثابت نگه دارنده اتوماتیک بشمار میرود. در جریان زمان رفاه اقتصادی جمع آوری مالیات بصورت اتوماتیک بلند میرود و هزینه های مصارف انتقالی بصورت اتوماتیک کاهش میابد. پالیسی های مالی خالی از مشکلات نیست. این مشکلات پالیسی مالی شامل تاخیر زمانی و اثر جبرانی است. سه تاخیر زمانی وجود دارد که اجراات پالیسی مالی را محدود میسازد: تاخیر شناسایی، تاخیر اداری و تاخیر اجرایی. تاخیر شناسایی به معنی زمان میان آغاز انفلاسیون یا رکود و شناسایی زمانیکه واقع میشود میباشد. تاخیر اداری یعنی شیوه کنگره اجراات مینماید بدست آوردن پالیسی مالی را دشوار میسازد قبل ازینکه پالیسی مالی تغییر کند مباحثات زیادی صورت میگیرد. این روند میتواند ماه ها را در بر بگیرد. تاخیر اجرایی یعنی زمانیکه پالیسی تصویب گردید، یک پالیسی مالی به وقت نیاز داردتا عملی شود.

یک مشکل دیگر پالیسی مالی توسعوی اثر جبرانی است. با این کار, مصارف خصوصی (مصارف یا سرمایه گذاری) درنتیجه مصارف افزیش یافته حکومت وکسرمتعاقب بودجه سقوط مینماید.

پالیسی مالی همچنان تاثیرات متعددی را بالای عرضه کل وارد میکند. پالیسی مالی همچنان ظرفیت تولید اقتصاد را در طویل المدت از طریق تاثیرات خود بالای عرضه کل میتواند تغییر دهد. این توسعه در رشد اقتصاد وابسته به مقدار کار، مقدار سرمایه و حالت تکنالوژی است. مالیات تمام این سه عامل را میتواند متاثر سازد که بدانوسیله مقدار واقعی محصول را که عرضه میگردد تحت نفوذ قرار دهد. زمانیکه کنگره میزان مالیات را تغییر میدهد، انگیزه مردم را برای بدست آوردن عاید از طریق کار، پس انداز و سرمایه

گذاری که به نوبه خود ظرفیت تولیدی اقتصاد را در دراز مدت تغییر میدهد متاثر میسازد. از نکته نظر عرضه نرخ نهائی مالیات از اهمیت زیاد برخوردار است. ازینرو پالیسی های عرضه یی باعث یک افزایش کم در محصول واقعی میگردد.

هدف مالیات عرضه یی این است تا منحنی عرضه کل را به طرف راست انتقال دهیم که باعث کاهش سطح قیمت ها و افزایش واقعی محصولات میگردد. کاهش مالیات همچنان منحنی تقاضاء کل را بطرف راست انتقال میدهد. اگر افزایش در تقاضا کل بیشتر از حد تعادل در عرضه کل باشد نتیجه آن سطح بلندتر قیم خواهد بود. تاثیرات طرف تقاضاء کاهش مالیات میتواند بحثی بزرگتر از تاثیرات طرف عرضه باشد، بویژه در کوتاه مدت.

سوالات

۱. جان مینارد کینز در مورد بحران عظیم جهان چه نظریه را بیان داشته است؟

۲. پالیسی مالی را تعریف نماید؟

۳. کدام انواع پالیسی مالی را میشناسید؟

٤. پالیسی مالی احتیاطی چه وقت اتخاذ میشود؟

٥. پالیسی مالی چطور میتواند علیه رکود مقابله کند؟ با گراف توضیح دهید.

٦. حکومت چگونه میتواند تقاضای کل را افزایش دهد؟ مختصراً هر یک را توضیح دهید.

۷. با استفاده از پالیسی مالی حکومت چطور میتواند با انفلاسیون مبارزه کند؟

۸. برای کاهش تقاضای کل، حکومت کدام گزینه ها را در اختیار دارد؟ هر یک را مختصراً توضیح دهید.

۹. مثال های پالیسی مالی در عمل را که در اختیار دارید مختصراً بیان دارید؟

۱۰. ثابت نگه دارنده اتوماتیک عبارت از چیست؟

۱۱. ثابت نگه دارنده اتوماتیک کدام ها اند؟

۱۲. پالیسی مالی کدام مشکلات را دارا است؟

۱۳. تاخیر زمانی به کدام انواع تقسیم شده است؟

۱٤. اثر جبرانی پالیسی مالی را توضیح دهید.

۱٥. پالیسی مالی با استفاده از کدام وسایل میتواند بالای عرضه کل تاثیر وارد کند؟

۱٦. منحنی لیفر را توضیح دهید.

ماخذ

۱. کارباف. (۲۰۱۳). پالیسی مالی و بودجه فدرال، پروگرام ماستری پالیسی و اداره عامه پوهنتون کابل

فصل سوم

ارتباط بودجه و اقتصاد

تحول بودجه متاثر از شرایط ویژه اقتصادی جوامع و نظریه های اقتصادی بوده است. این شرایط ویژه، نقش و دخالت دولت را نیز تعیین میکرده است؛ برای مثال وقتی که فرانکلن روزولت رئیس جمهور ایالات متحده شد، کشورش در بحران بزرگی بسر میبرد. او از یک حرکت ضروری که کنگره نیز بشدت موافق آن بود (ایجاد مشاغل جدید) حمایت کرد. روزولت تحت تاثیر و یا تحریک نظریه اقتصادی قرار نگرفته بود؛ آنچه او را تحت تاثیر قرار میدهد رقم بالای بیکاری بود. این بحران بزرگ نقطه عطفی برای ایالت متحده بشمار میرفت. قبل از آن، تفکر حاکم، دخالت حد اقل دولت در امور اقتصادی بود. نوشته های ادم اسمیت، هربرت اسپنسر و چارلز داروین تا پیش از سال ۱۹۲۹ میلادی نفوذ و قدرت زیادی داشت و کوچک ترین دولت بهترین دولت محسوب میشد. طبیعت و تجارت میبایست بدون مداخله راه خود را دنبال میکردند؛ بطوری که گوی با قوانین و نیروی های نامرئی هدایت و رهنمائی میشدند تا جامعه به پیشرفت و کمال دست یابد.

بحران بزرگ، یک بیداری ناگوار بود. نرخ بیکاری ۲٤,۹ در صد در سال ۱۹۳۳ میلادی وضعیت مطلوبی را نشان نمی داد. رای دهندگان و بسیاری از روشن فکران احساس میکردند که نظریه های قدیم غیر قابل قبول است. این تفکر که دولت میتواند و باید به عنوان ابزاری مثبت در زمینه بهبود وضعیت اقتصادی جامعه مورد استفاده قرار گیرد، موردی موافقت گسترده‌ء قرار گرفت. دیری نپاید که دیگر کوچک ترین دولت بهترین دولت محسوب نمیشود. روزولت برنامه های عظیم عمومی را در زمان های مختلف انجام داده؛ هر چند امروز بیشتر اقتصاد دانان هم عقیده اند که او به حدی کافی جسور نبود و مصارف مربوط به جنگ جهانی دوم احتمالاً آن چیزی بود که موجب خروج ایالات متحده و کشور های اروپائی از رکود شد (۱:۷۲).

۳,۱ جنبهٔ اقتصادی بودجه

فرض اقتصاد دانان براین است که تصمیمات بودجه ای در چهار چوب محدودیتها مالی اتخاذ میشوند و تجزیه و تحلیلهای اقتصادی به انتخاب بهترین تصمیمات کمک میکند. هرکدام از تصمیمات بودجه ای منافع بالقوه ای دارد که ممکن است حاصل شود و یا نشود،بنابر این هر کدام مشمول مصارف فرصتی

میگردد. اگر پول موجود صرف یک برنامه شود، برای برنامه دیگر اعتباری نمی ماند یا اعتبار کمتری خواهد ماند. به عبارت دیگر در هر تصمیم گیری، فرصتهایی از دست میرود و معمولاً پول کافی برای اجرای همهٔ برنامه ها موجود نیست. لذا لازم است با ارزش ترین فرصتها را انتخاب و برای آنها بودجه اختصاص داد. در انتخاب راهکارها میتوان از تجزیه و تحلیل اقتصادی برای ارزیابی مصرف بهره گرفت که مقایسه ای است که دربرگیرنده هزینهٔ فرصت نیز میباشد.

از سوی دیگر، پیش بینی دخل و خرج یا در محدودهٔ اقتصاد خرد انجام میشود که بودجهٔ واحد های اقتصاد خصوصی را دربرمیگیرد و یا در محدودهٔ اقتصاد کلان که بودجه ریزی از نظر فعالیت مالی دولت یا جامعه را شامل میشود. از این نظر بودجه در چهارچوب فعالیت مالی دولت یا جامعه به بودجهٔ مالی و بودجهٔ اقتصادی موسوم میگردد.

زمانی که رابطهٔ بودجه با اقتصاد ملی مطرح میشود، نقش بودجه به عنوان یک عامل تثبیت کنندهٔ نوسانات اقتصادی جلوه گر میشود. در این حالت نقش کلان اقتصادی را در اقتصاد ملی ایفا میکند (۷۳:۱).

۳,۲ تاثیر بودجه بر اقتصاد کلان

این نقش دربرگیرندهٔ تاثیراتی است که بودجه بر تعادلهای اساسی اقتصاد و در نتیجه بر تعادل کل اقتصاد دارد. از آنجا که حدود نیمی از مصارف دولت مصارف تولیدی و مصرفی است که دولت میتواند در هر یک از این اقلام تغییراتی دهد، نقش خاص دولت در بودجه کاملاً مشخص میشود.

با توجه به اینکه هر یک از اقلام عاید و مصرف که در بودجه کم یا زیاد میشود تاثیر اقتصادی خاص خود را دارد، لازم است که بودجه بر اساس سیاستهای پولی و مالی صحیح بنیان گذاری شود.

در بحث تعادلهای اساسی سه نقش تعادلها مطرح میشود: هنگام بحث درباره حفظ ارزش داخلی و خارجی پول نقش تعادل، هنگام بحث از آثار بودجه بر موازنه ارزی نقش تعادل ارزی و در بحث تأثیر مصارف بودجه بر استخدام در یک کشور نقش تعادل استخدام در بودجه مطرح میشود.

چنانچه بودجه طریق غیر معقولانه و بدون رعایت اصول تنظیم شود یا اهداف دولت به علل سیاسی و اداری روشن نباشد، تنظیم بودجه در این حالت ممکن است هر کدام از این تعادل ها را دگرگون سازد و در نتیجه تعادل کلان اقتصادی یک کشور را دچار نوسان و بحران سازد (۷٤:۱).

۳,۳ تاثیر اقتصاد بر بودجه

امروزه این عقیده وجود دارد که دولت قادر است در هر بخش از اقتصاد تغییراتی ایجاد کند، اما در این مورد که دولت برای کمک به اقتصاد چه کاری را باید یا نباید انجام دهد تا به خواسته های مطلوب حد اقل بیکاری یا حد اقل انفلاسیون دست یابد، توافق وجود ندارد. بر روی دو عامل مشکل آفرین توافق وجود دارد: بیکاری شدید (بیکاری معتدل، رکود اقتصادی نامیده میشود و به بیکاری یا رکود شدید اقتصادی تنزل و کساد گفته میشود) و افزایش مداوم قیمتها در حالی که در ارزش کالا و کیفیت آن تغییری حاصل نشود انفلاسیون نامیده میشود. هر دوی این عوامل مشکلات مهمی را برای مردم در پی خواهد داشت.

بیکاری به این معناست که بسیاری از مردمی که نیازمند شغل هستند، شغلی نمی یابند. معمولاً هنگام رکود اقتصادی، اقتصاد رشد نمیکند یا رشد بسیار کمی دارد؛ در نتیجه خانواده ها پول کافی برای یک زندگی راحت دریافت نمیکنند. انفلاسیون غالباً به این معناست که مردم با مقدار پول معینی که دارند کالا و خدمات کمتری را نسبت به زمان قبل میتوانند خریداری کنند. افراد دارای درآمد های ثابت از انفلاسیون آسیب میبینند.

رکود اقتصادی و انفلاسیون برخلاف میل انسانها همواره در جوامع دارای اقتصاد آزاد وجود داشته است. نظریه های اقتصادی به نحو وسیعی بررسی میکنند که این دو عامل مشکل آفرین چگونه به وجود می آیند و چگونه میتوان از بروز آنها جلوگیری کرد. در ربع قرن گذشته ابزار های برخورد با این مشکلات، ابزار های سیاست مالی و پولی بوده اند که هر دو در بودجهٔ دولتی گنجانده شده اند (۷۵:۱).

۳,٤ تعادل اقتصادی و مخارج دولت

مخارج دولت یا بصورت مخارج مصرفی است، یا بصورت مخارج سرمایه گذاری (که مخارج سرمایه گذاری جزی از بخشی سرمایه گذاری است.) مجموع مخارج مذکور با مخارج اقتصاد خصوصی، مخارج کل را بوجود میاورد:

مخارج اقتصاد خصوصی+ (مصرفی+سرمایه ای) مخارج دولت= عاید ملی= مخارج کل

(واردات-صادرات)+ مصارف دولت+ سرمایه گذاری+مصرف جامعه= عاید ملی

یا $Y= C + I +G +(X-M)$

در مقابل مخارج کل، تولید ملی قرار دارد و تعادل اقتصادی از مقایسه مخارج کل و تولید ملی بدست میاید. با افزایش مخارج کل، تولید ملی تا حدی استخدام کامل افزایش میابد و پس از استخدام کامل، افزایش مخارج دولت با افزایش قیمت ها همراه خواهد شد. البته افزایش ارزش تولید ملی، افزایش اسمی است که فقط حاصل بالا رفتن قیمت تمام شد تولید یا به عبارت دیگر بالا رفتن نامتناسب بهای عناطر تولید است. در بعضی کشور ها تعادل اقتصادی اغلب در وضعیت استخدام ناقص شکل میگیرد ، ولی در عین حال افزایش مخارج دولت همیشه با افزایش قیمت ها مواجه است؛ زیرا قبل از استخدام کامل نیز افزایش مخارج دولت میتواند با افزایش قیمت تولیدات همرا شود. در جامعه ما به علت تنگناهای تولیدی که ناشی از فقدان زیر بنای اقتصادی و اجتماعی مناسب است، بین عناصر تولید هماهنگی لازم وجود ندارد، مدیریت علمی و کارامد حاکم نیست، تولید از انعطاف لازم برخوردار نیست. لذا به هنگام تحول وضع اقتصادی از مرحله استخدام ناقص به مرحله استخدام کامل نیز قیمت های تولید افزایش میابد، بنابر این در اجرای سیاست ایجاد تعادل استخدام کامل، باید وضع اقتصادی کشور ها را کاملاً در نظر گرفت. تعادل اقتصادی درکشور های توسعه نیافته هیچگاه به مرحله استخدام کامل نخواهد رسیدو تعادل اقتصادی در این کشور ها گاه با رکود اقتصادی و کسادی بازار و گاه با انفلاسیون شدید قیمتها و سفته بازی (که به اشتباه در این کشور ها به رونق اقتصادی تعبیر میشود) مواجه خواهد شد (۷٦:۱).

۳,۵ تعادل اقتصادی و عواید دولت

یکی از اثار اصول مالیات، کاهش عاید افراد است؛ زیرا افراد با افزایش مالیات قسمتی از عواید خود را به دولت واگذار میکنند. کاهش میزان مصرف به "میل نهای به مصرف" بسته گی دارد. اگر میل نهائی به مصرف در جامعه ۲/۳ و میل نهائی به پس انداز ۱/۳ باشد، به دنبال پرداخت مالیات به دولت، به میزان دو سوم مبلغ مالیات از مصرف خصوصی و یک سوم مبلغ مالیات از پس انداز خصوصی کاسته خواهد شد. مثلاً اگر دولت به میزان ۳۰ ملیارد واحد پولی مالیات را افزایش دهد، به نسبت ۳۰ ملیارد واحدپولی مالیات اضافی، مصرف خصوصی ۲۰ ملیارد واحد پولی کاهش میابد؛ زیرا اقتصاد خصوصی به همان میزان پرداخت مالیات، مصرف خود را محدود نمی سازد بلکه قسمتی از مالیات پرداختی (در این مثال ۱۰ ملیارد واحد پولی) در میزان پس انداز خصوصی منعکس میشود و این نسبت از طریق میل نهائی به مصرف و میل نهائی به پس انداز تعیین میشود.

با توجه به مطلب فوق ملاحظه میشود که افزایش مخارج دولت و کاهش عواید دولت بصورت کاهش مالیات، هرچند اثار مشابه دارند، ولی این اثار با یکدیگر متناسب نیستند؛ زیرا در وضعیت استخدام کامل چنانچه دولت مجبورشود برای مثال بنا به عللی ۲۰ ملیارد واحد پولی مخارج نظامی را افزایش دهد به علتی اینکه این افزایش مصرف، پول در دسترس جامعه را افزایش میدهد، بمنظور حفظ تعادل استخدام کامل و اجتناب از ایجاد انفلاسیون پول، دولت مجبور است به موازارت افزایش مخارج مذبور مالیات اضافی دریافت کند تا اثار ترقی قیمت ها و انفلاسیون پول را خنثی کند. ولی چنانکه ملاحظه شد برای اینکه به همان میزان از حجم پول جامعه کاسته شود لازم است نسبت دریافت مالیات اضافی پیش از افزایش مخارج باشد؛ لذا برای حفظ استخدام کامل دولت مجبور برای ۲۰ ملیارد مخارج نظامی ۳۰ ملیارد مالیات اضافی دریافت کند در غیر اینصورت اگر ۲۰ ملیارد مالیات دریافت کند بر اساس میل نهائی بر مصرف، فقط ۲/۳ مخارج خصوصی کاهش خواهد یافت، یعنی حدودی ۱۳ ملیارد واحد پولی، و به میزان ۱/۳ یعنی ۷ ملیارد واحد پولی در دست جامعه باقی خواهد ماند و شکاف انفلاسیونی باقی خواهد ماند که این مطلب تعادل کامل را بسوی اشباع استخدام و انفلاسیون پولی سوق خواهد داد. در مجموع مخارج دولت اقتصاد را تحت تاثیر قرار میدهد؛ زیرا این مخارج در حدود ۳۰ تا ٤٥ در صد عاید ملی را شامل میشود. در مرحله استخدام ناقص یعنی مرحله رکود نیز نمیتوان بدون توجه به تعادل اقتصادی دخل و خرج را هماهنگ ساخت؛ زیرا از یکطرف باید کاهش سرمایه گذاری خصوصی را جبران کرد و از طرف دیگر برداشت عاید ملی توسط دولت موجب کاهش در مصرف و مخارج سرمایه گذاری می گردد.

در مرحله رونق و استخدام کامل که مخارج بخش خصوصی در جامعه افزایش میابد، دولت نیز باید از یکطرف مخارج خودرا تأمین کند (از افزایش آن جلوگیری کند) و از طرف دیگر برداشت دولت از عاید ملی به نحوی باشد که میزان قدرت خرید جامعه کنترول شود. زیرا تعادل استخدام کامل وضع ثابتی نیست و ممکن است با یک عملکرد نادرست به استخدام ناقص و یا اشباع عوامل تولید منجر شود (۷۷:۱).

۳,٦ تعادل اقتصادی بلند مدت

تغییرات اقتصادی بلند مدت عبارت است از تغییر در ساختار های اقتصادی- اجتماعی. این ساختار ها در کوتاه مدت ثابت اند و تنها در بلند مدت میتواند تغییر یابند، از قبیل تحول ساختار جمعیت از حیث جوانی یا پیری.

تحول اقتصادی یک کشور از توسعه نیافتگی به توسعه یافتگی و یا تغییر ساختار کشور از یک کشور زراعتی به یک کشور صنعتی. جهت نیل به نتیجه قطعی در سیاست توسعه و رشد اقتصادی باید نوسانات کوتاه مدت اقتصادی را در قالب تحول بلند مدت مورد بررسی قرار داد. در غیر این صورت تعادل اقتصادی از استخدام کامل به استخدام ناقص منحرف میگردد و یا انفلاسیون پولی موجب شکست سیاست توسعه خواهد شد.

در کشوری که در مراحل ابتدای توسعه اقتصادی است، تولیدات آن غیر قابل انعطاف و غیر قابل توسعه است (نمیتواند به اندازه نیاز و تقاضای جامعه تولید داشته باشد)، و از آنها به طور ناقص بهره برداری میشود، با استخدام ناقص و انفلاسیون روبروست.اگر زیربنای اقتصادی این کشور ها نیز در نتیجه جنگ و یا حوادث طبیعی آسیب دیده باشد، فشار انفلاسیون پولی و عدم بهره برداری کافی از عوامل تولید نیز وجود خواهد داشت. از این رو دولت باید با توجه به تحولات بلند مدت اقتصادی در صدد گرایش تعادل استخدام ناقص به استخدام کامل برآید و به تقویت زیر بنا های اقتصادی و اجتماعی بپردازد، در غیر این صورت به علت فقدان انعطاف تولید در جامعه و عدم امکان افزایش عرضه که موجب فزونی تقاضا میشود، انفلاسیون پولی به وجود خواهد آمد و به دنبال آن بودجه و بیلانس تادیات نامتعادل میگردند. در کشور های در حال توسعه معمولاً نمیتوان صرفاً از طریق افزایش اعتبارات و مخارج، اقتصاد را به تعادل استخدام کامل گرایش داد.

از طرف دیگر اگر به برقراری تعادل بودجه و بیلانس تادیات در کوتاه مدت اصرار شود (با محدود کردن مخارج سرمایه گذاری زیر بنای) قسمتی از ظرفیت تولید جامعه بدون استفاده میماند و به حالتی بر میگردد که زیر بناها ضعیف و تعادل اقتصاد در وضعیت استخدام ناقص و فشار انفلاسیونی تهدید کننده است؛ لذا باید به تعادل اقتصادی بلند مدت و هماهنگی بین اقتصاد تولیدی و توسعه زیر بناها توجه کرد و آنگاه به تعادل مالی کوتاه مدت و تعادل در بیلانس تادیات در کوتاه مدت پرداخت (۷۸:۱).

۳,۷ سیاستهای پولی و بودجه ریزی دولتی

سیاست پولی حداقل به دو طریق برای بودجه ریزی دولتی دارای اهمیت است: اول اینکه تمام سطوح دولتی قرض میگیرند و سرمایه گذاری میکنند. سیاست پولی بر اعتبارات موجود و بخصوص نرخهای بهره تاثیر میگذارد. بهره پرداختی و دریافتی برای هر دولت مهم است. دوم، بسیاری از برنامه های دولتی

(بطور مثال خانه سازی) بشدت تحت تاثیر سیاست پولی است. تعدیل بودجه و بررسی هوشیارانه بودجه بدون درک کامل تأثیرات سیاست پولی بر آن برنامه ها ممکن نخواهد بود. سیاستهای پولی در پی نیل به تعادل پولی و تعادل ارزی اند.

مزایای عمده سیاست پولی عبارت اند از:

۱. نتیجهٔ تصمیمات مربوط به سیاست پولی میتواند در دسترس قرار گیرد و به دلیل کم بودن ماهیت سیاسی بانک مرکزی به سرعت بکار گرفته شود.

۲. سیاست پولی زمانی که اقدام شدیدی مخصوصاً در مبارزه با بعضی از انواع انفلاسیون اتخاذ شده باشد، کارایی دارد.

مزایای این سیاست گرچه مهم است، اما استفاده از سیاست پولی باید بر اساس ارزیابی نتیجه آن در جامعه صورت گیرد. سیاست بانک مرکزی شدیداً بر شرکتهای صنعتی مانند شرکتهای خانه سازی تاثیر میگذارد که به اعتبارات خارجی بستگی دارد. وقتی که بانکها مجبور میشوند وامها را محدود کنند، گروههای اعتباری نیرومندتر، برتری خواهند یافت و موسسات تجاری کوچک تر و جدیدتر دچار گرفتاری خواهند شد (۱:۸۰).

۳,۸ تعادل پولی و بودجه

هر کشور دارای ظرفیت پولی و اعتباری مشخصی است که با حجم تولید و اقتصاد آن کشور در ارتباط است و میزان حجم پول و اعتبارات تنها میتواند به مقداری که حجم تولیدات یک جامعه در سال افزایش مییابد نوسان داشته باشد و اگر بیش از آن افزایش یابد قیمت کالا ها بالا خواهد رفت. طبق نظریهٔ مقداری پول، اگر M حجم پول و اعتبار و T حجم کالا باشد متوسط قیمتها از فرمول ساده ذیل به دست می آید:

$$P = \frac{M}{T}$$

چنانچه حجم پول و اعتبار افزایش یابد ولی حجم کالا ثابت باشد یا به میزان افزایش حجم پول رشد نداشته باشد، قیمتها بالا میرود و افزایش قیمتها هم به انفلاسیون منجر میگردد. علاوه بر این مسئله سرعت

گردش پول هم مطرح است؛ بطوری که سرعت گردش پول موجب افزایش حجم پول در دسترس جامعه میشود.

سازو کار تحقق نظریهٔ مقداری پول بر این اساس است که افزایش در مقدار پول نرخ بهره را کاهش میدهد، کاهش نرخ بهره دریافتی از وام گیرنده گان موجب تشویق سرمایه گذاری میگردد، افزایش سرمایه گذاری فعالیت های تجاری را افزایش میدهد، افزایش فعالیت های تجاری به بالا رفتن دستمزد ها منجر میگردد؛ در نتیجه قیمت کالا ها و اجناس افزایش میابد و برعکس:

افزایش مقدار پول ←کاهش نرخ بهره ←تشویق سرمایه گذاری ← افزایش فعالیتهای تجاری ←افزایش دستمزد ها ←افزایش قیمت کالا ها

تعیین و اعمال سیاستهای پولی به عهده بانک مرکزی است. تنظیم کنند گان بودجه باید با توجه به ظرفیت پولی کشور مصارف را مشخص نمایند. اگر تنظیم کننده گان بودجه و عاملان سیاست های پولی با همکاری یکدیگر اقلام بودجه را بررسی کنند، تعادل پولی برقرار میشود.

در کشور ما متغیر مالی (مصارف بودجه ای)، اثر مستقیم پولی دارند و حجم پول و نقدینگی به تبع حجم مخارج بودجهٔ دولت از رشد سریع برخوردار است. این رشد با رشد تولید ملی متناسب نیست و موجب افزایش فشار های انفلاسیونی در دوره های از زمان شده است. دلیل عمده این تاثیر را میتوان چنین بیان کرد که دو جزی عمده "پایه پولی" یعنی خالص دارای های خارجی و خالص بدهی دولت به بانک مرکزی از متغییر های مربوط به بودجه دولت متاثر میشود؛ اولی از طریق عواید حاصل از صادرات و مصارف پولی بودجه و دومی از طریق کسر بودجه و استقراض از بانک مرکزی تحت تاثیر قرار میگیرد (۱:۷۸).

۳,۹ بودجه ارزی

در کشور های در حال توسعه، ارز منبع کمیابی است و به همین علت به برنامه ریزی از پیش تعیین شده ای برای استفاده و مصرف آن نیاز است. بنابر این باید با تعمق کافی و دقت فراوان امکان عواید ارزی را مشخص و مصارف غیر قابل اجتناب از قبیل خرید کالا های واسطه ای و مواد اولیه تولید و سرمایه گذاری را معین کرد. در این ارتباط متناسب بودجهٔ ارزی یا بودجه دولتی نباید فراموش شود.

بودجهٔ دولتی باید برای پرداخت های عمرانی و غیر عمرانی، میزان و اندازه ارز مورد نیاز را معین کند؛ به نحوه که وقتی که دولت پیشنهاد خرج میکند مصرف ارزی آن نیز در همان حال معلوم باشد برای این امری مهم باید بر مبنای روش های علمی کوشید تا ظرفیت اقتصاد را برای تحصیل ارز معین کرد و در نهایت میان بودجه دولتی و بودجه ارزی و نیز وضع پیش بینی بیلانس تادیات ارتباط مستحکمی بوجود آورد. بودجه ارزی حاوی دریافت ها و مصارف ارزی کشور است و تهیه و اجرای دقیق آن میتواند تاثیر مهمی را بر تعادل ارزی و در مجموع بر تعادل اقتصادی داشته باشد (۸۲:۱).

۳,۱۰ تعادل ارزی و بودجه

تعادل پولی و مالی با یکدیگر مرتبط و هر دوی اینها با تعادل ارزی در ارتباط هستند. برخی از مصارف بودجه مثلی مصارف عمرانی به واردات بعضی کالا ها از خارج احتیاج دارد؛ مثلاً ساختن سد، ایجاد راه ها یا برخی از پروژه های عمرانی دیگری به ابزار وارداتی احتیاج دارند که موجب خروج ارز از مملکت تعادل ارزی را دچار نوسان میکند. با توجه به اینکه هر کشوری ظرفیت ارزی مشخصی دارد باید در بودجه ریزی به ظرفیت ارزی نیز توجه داشته و ترکیب ارزی مناسبی را با توجه به همهٔ این حقایق در نظر گرفت.

چنانچه در بودجه ریزی به مسئله ترکیب و تعادل ارزی (مصارف ارزی=عواید ارزی) توجه نشود، اقتصاد ممکن است به کسر موازنه ارزی دچار شود و کسری موازنهٔ ارزی به نوبهٔ خود موجب افزایش نرخ ارز (کاهش ارزش پول داخلی)، گران شدن قیمت کالا های خارجی، و در نتیجه افزایش قیمت کالا های داخلی میگردد. بنابر این لازم است در بودجه به تعادل ارزی هم دقت لازم مبذول شود.

دو راه حل برای کشوری که موازنه ارزی منفی است وجود دارد:

۱. کاهش ارزش پول ملی در مقابل ارز های خارجی – که بمنظور افزایش صادرات و جبران کسری موازنهٔ صورت میگیرد.

۲. دریافت وام از خارج که جهت تأمین کسری موازنهٔ ارزی انجام میشود. کاهش ارزش پول ملی موجب ارزانی صادرات و گرانی واردات میشود. در این مواقع سعی در کاهش واردات میشود. کاهش واردات باید با افزایش تولید داخلی باشد، زیرا در غیر این صورت، از یک طرف منجر به افزایش قیمت های

داخلی کالا ها و از طرف دیگر موجب مصرف کالا های صادراتی تولید شده در داخل میشود. حتی اگر بالا رفتن قیمت کالا های داخلی مستقیماً روی کالا های صادراتی اثر نگذارد بطور غیر مستقیم بر اساس قانون قیمت ها بر کالا های صادراتی اثر خواهد داشت(۸۳:۱).

۳,۱۱ سیاست های مالی

سیاست مالی عبارت است از تنظیم و کنترول مخارج و عواید دولت برای دستیابی به هدفهای مطلوب اقتصادی .به عبارت دیگر,سیاست مالی عبارت است از استفاده از نظام مالی ,برای تهیه وتحصیل منابع به منظور اجرای برنامه های رشد اقتصادی . طبق تعریف بودجه که عبارت است از "تخصیص در آمد ها وانجام مصارف برای نیل به هدفهای اقتصادی "بودجه ریزی نیزاز ارکان سیاست مالی به شمار می رود .

درسطح ملی ,سیاست مالی از طریق تعیین موارد ذیل شکل می گیرد :

۱ . اندازه کل بودیجه شامل مجموع در آمد ومصرف

۲. نوع مخارج (سرمایه ای، مصرفی) از قبیل سرمایه گذاری در کالا های سرمایه ای در مقابل پرداختهای مستقیم.

۳. زمان بندی مصارف برنامه ها

٤. موازنهٔ فعالیتهایی با اهداف چند جانبه و تصمیم در مورد میزان اهمیت هر کدام و درجه اولویت و تقدم و تأخر آنها

٥. اندازه پرداختهای انتقالی و مقدار اعتبارات موجود برای برنامه های کنترول شده

٦. ایجاد یا فروش ذخایر

متخصصان و متصدیان بودجهٔ دولتی باید سیاست مالی را درک نمایند. از نظریهٔ اقتصاد کلان برای بسیاری از تصمیم گیریهای بودجه ای و سیاستهای مالی استفاده میشود. تعدیل و بررسی بودجه اغلب با

استفاده از این نظریات صورت میگیرد. البته فشارهای سیاسی هنوز هم باعث عدم کارایی سیاستهای مالی میشود(١:٨٤).

۳,۱۲ اهداف سیاست مالی

اهداف اصلی سیاست اقتصاد کلان با سیاست مالی و هدفهایی را که نیل به آنها با استفاده از بودجه دولت امکان پذیر است میتوان به صورت زیر بیان نمود:

۳,۱۲,۱ **ایجاد استخدام کامل**: ایجاد استخدام کامل عملاً به معنای حدود ٤ در صد بیکاری است. در این نرخ به میزان افرادی که در جامعه در جستجوی کار اند، در جامعه شغل وجود دارد.

در بودجه ریزی دولتی به تعادل استخدام، توجه خاصی مبذول میشود. شایان ذکر است در هر اقتصادی ممکن است تنظیم تعادل اقتصادی در یکی از سه حالت زیر صورت گیرد:

۱. استخدام ناقص؛ ۲. استخدام کامل؛ ۳. اشباع عوامل تولید. از آنجا که بودجه دربرگیرندۀ مصارف جاری و عمرانی است، میتواند به مقدار زیادی استخدام ایجاد نماید. در بودجه ریزی باید به ترکیب استخدام جامعه توجه شود و بین استخدام و دیگر تعادلهای اساسی هماهنگی صورت گیرد و مسئله تربیت نیرو های متخصص و غیر متخصص هم با توجه به متغیر های استخدام صورت پذیرد. هنگامی که این تعادلها همگی در بودجه در نظر گرفته شود تعادل کل اقتصاد هم صورت میگیرد که حفظ ثبات نسبی قیمتها و تعادل موازنۀ ارزی و تعادل استخدام از آن جمله است.

اگر اقتصاد در وضع استخدام ناقص باشد و دولت بخواهد از طریق بودجه، آن را به حالت استخدام کامل گرایش دهد لازم است یا از طریق افزایش مخارج دولت (افزایش مخارج دولت موجب افزایش سرمایه گذاری و در نتیجه افزایش استخدام خواهد شد) و یا از طریق کاهش مالیات (کاهش مالیات موجب افزایش عاید افراد و در نتیجه افزایش سرمایه گذاری میشود که به افزایش استخدام می انجامد) یا هر دو تقاضای کل را افزایش دهد. البته هر سیاست نتیجه مشابهی دارند وموجب گرایش تعادل از استخدام ناقص به حالت تعادل استخدام کامل میشوند،اما همان طور که قبلاً گفته شد افزایش مخارج و کاهش مالیات را نمیتوان از نظر سیاست مالی به یک نسبت نشان داد در اقتصاد کلان، یک رابطه فرضی بین سطح کل مصرف در اقتصاد ووجود بیکار یا انفلاسیون برقرار است. مصرف کل را میتوان از دیدگاهی تولید

ناخالص داخلی جامعه بررسی کرد. تولید ناخالص داخلی برابر است با مصارف اشخاص به اضافه سرمایه گذاری ناخالص خصوصی، به اضافه خرید کالا و خدمات توسط دولت، به اضافه خالص صادرات کالا ها و خدمات (صادرات-واردات) یعنی:

$$Y = C + I + G + (X-M)$$

تولید ناخالص ملی، کل فعالیت تولیدی و خدمات نهائی یک کشور را طی یک دورۀ زمانی مشخص نشان میدهد. اگر تولید ناخالص ملی در سطح هدف تعیین شده قرار گیرد، میزان بیکاری و نرخ انفلاسیون به سطوح قابل قبول میرسند. غالباً رابطه معکوس میان میزان بیکاری و انفلاسیون وجود دارد (نرخ طبیعی بیکاری در کشور های پیش رفته حدود ٤ در صد و نرخ انفلاسیون ۳ در صد است). اما در کشور ما این موضوع قابل تأمل است (۱:۸۵).

۳,۱۲,۲ **ثبات قیمت ها**: انفلاسیون قیمت ها را افزایش میدهد؛ این امر موجب میشود توزیع عاید از افرادی که عوایدشان نسبتاً غیر قابل انعطاف است به افرادی که عاید شان انعطاف پذیر است- مانند مشاغل ازاد- انتقال یابد؛ لذا افرادی از قبیل بازنشستگان که عاید ثابتی دارند در مقابل انفلاسیون آسیب پذیر میشوند.

با افزایش مالیات یا کاهش مصارف دولتی میتوان از انفلاسیون و افزایش قیمت ها جلوگیری کرد یا برعکس با کاهش مالیات یا افزایش مصارف دولتی میتوان رکود را بر رونق تبدیل نمود و این امر از طریق بودجه امکان پذیر است (۱:۸٦).

۳,۱۲,۳ **ثبات و تداوم رشد اقتصادی**: یکی از اهداف سیاست مالی تأمین حداکثر منابع انسانی ومادی جهت رشد اقتصادی هماهنگ با حداقل مصرف جاری است. حفظ حد معقولی از ثبات اقتصادی از طریق مقابله با فشارهای انفلاسیونی و مقابله با تغییرات قیمتهای جهانی یکی از هدفهای بودجه است.

همان طور جمیعت افزایش می یابد، رشد اقتصادی نیز الزامی میشود ونه تنها باید در حفظ استاندرد های قبلی زندگی کوشید، بلکه باید به بهبود آنها نیز اقدام نمود (۱:۸٦).

۳,۱۲,٤ **عرضهٔ مناسب خدمات عمومی**: فعالیتهایی که شامل خدمات برای رفاه جامعه اند از قبیل حفظ نظم و آرامش، دفاع ملی، مکاتب و غیره طبیعتاً عمومی اند.

۳,۱۲,٥ **تخصیص منابع:** دولتها از طریق منابع مالیاتی و تغییر نرخ مالیات به فعالیتهای اقتصادی جهت میدهند و افزایش بعضی مصارف در بودجه، استخدام در بخشهای خاصی را ایجاد یا منابع را به آن مسیر ها هدایت میکند.

۳,۱۲,٦ **توزیع عاید**: کاهش نابرابریهای شدید در ثروت و عاید و میزان مصرف افراد جامعه و ایجاد عدالت اجتماعی و ثبات سیاسی از دیگر اهداف سیاست مالی و بودجه است. تعدیل توزیع عاید از طریق وضع مالیات تصاعدی سنگین بر درآمدهای بالا صورت میگیرد و دولت میتواند با استفاده از این ابزار، قدرت خرید را از طبقه ای به طبقهٔ دیگر انتقال دهد. سیاست توزیع عاید در نهایت در جستجوی ایجاد تعادل اجتماعی است که بودجه میتواند در نیل به آن سهیم باشد(۱:۸۷).

۳,۱۲,۷ **تشکیل سرمایه**: سرمایه گذاریهای دولت معمولاً از طریق وجوه حاصل از مالیات انجام میشود. البته این سرمایه گذاریها هنگامی مؤثر است که هزینه های مصرفی جامعه را کاهش دهد و الا اگر موجب کاهش پس اندار های خصوصی و اختیاری افراد شود، میزان سرمایه تغییری نمیکند و فقط جهت آن را تغییر میدهد (۱:۸۸).

۳,۱۳ سیاست مالی و تغییرات بودجه

ابزار سیاست گذاری را میتوان تحت عناوین سیاست مالی، سیاست پولی، سیاست مربوط به بیلانس تادیات، سیاست قیمت ها و سیاست عواید طبقه بندی کرد. در این قسمت تحت عنوان سیاست مالی به بررسی دقیق این ابزار مختلف میپردازیم.

مسئله که مطرح است این است که بازیگر مقامهای تصمیم گیرنده و مسئول با این ابزار برای رسیدن به هدفهای عمده یک سیاست اقتصادی چگونه صورت میگیرد. یک دلیل این کار در مورد انفلاسیون این است که به بحث درباره برخی از توضیحات راجع به پروسه انفلاسیون در بحث های بعدی بپردازیم (۲:٤۳).

۳,۱۳,۱. تغییرات خودکار و تغییرات آگاهانه بودجه
اساساً منظور ما از سیاست مالی اشاره به تغییرات آگاهانه در اندازه، ترکیب و زمان بندی مخارج و عواید مالیاتی دولت است؛ زیرا به موازات مخارج سرمایه گذاری بخش خصوصی و مخارج مربوط به صادرات و مخارج دولت نیز نوعی از تزریق عواید جامعه به حساب می آید. به همین ترتیب به موازات پس انداز بخش خصوصی و مخارج مربوط به واردات، مالیات نیز نوعی پس رفت از جریان دوره ای عواید تلقی میشود. به تعبیر دیگر مخارج دولت همان تزریق عاید و مالیات نیز نوعی پس رفت عاید محسوب میشود.

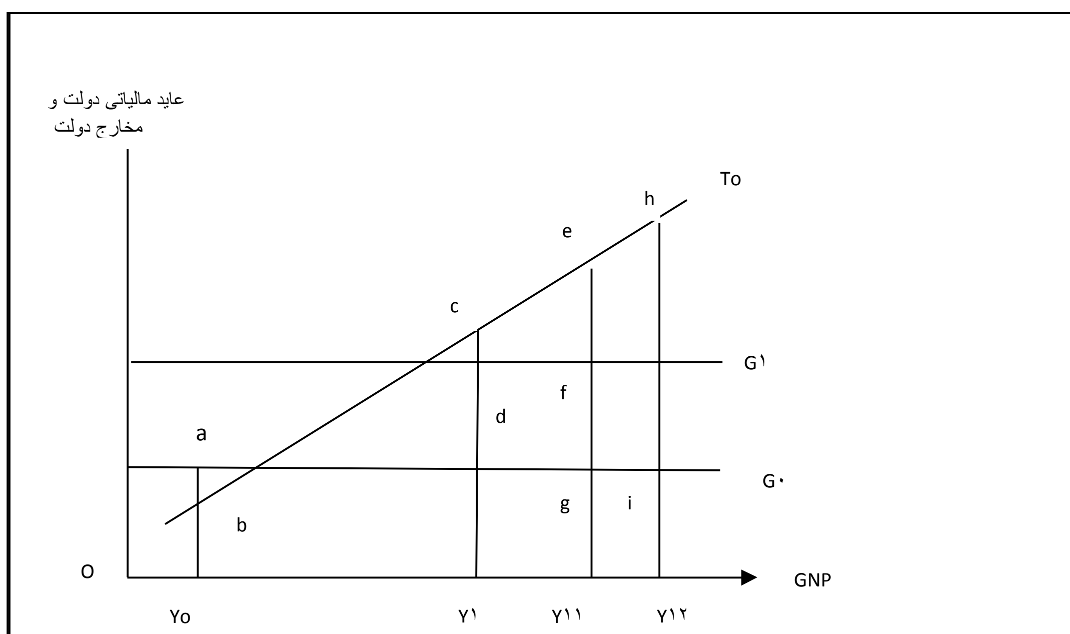
در نتیجه تغییرات آگاهانه در وضعیت بودجه دولت یعنی تفاوت بین مخارج دولت و عاید ناشی از مالیات بطور کلی باعث بروز تغییرات در سطح فعالیت اقتصادی میشود. به عبارت دیگر یک تغییرات آگاهانه که باعث افزایش میزان کسر یا کاهش مازاد بودجه دولتی میشود، تاثیر انبساطی دارد و تغییری که موجب افزایش میزان مازاد یا کاهش میزان کسر بودجه دولت میشود، تاثیر انقباضی است.

اگر چه تغییر وضعیت بودجه میتواند ناشی از اقدام مقامهای مسئول دولتی در این زمینه باشد، اما وضعیت بودجه ممکن است بطور خودکار و بر اثر تغییر سطح فعالیت اقتصادی جامعه نیز تغییر یابد، به عبارت دیگر وضعیت بودجه ممکن است در شرایط فقدان اقدامهای آگاهانه مقامهای مسئول نیز تغییر کند. این اتفاق می افتد چرا که، سطح مخارج دولتی و سطح عواید مالیاتی دولت در اغلب سیستم های مالی ثابت نیست. بلکه با تغییر سطح عاید ملی آنها هم تغییر میکند، برای مثال قسمت زیادی از کل مالیات دریافتی دولت از مالیات برعاید اشخاص و سود شرکت ها بدست میاید، پس همانطور که این دو ماخذ تعلق مالیات با سطح عاید ملی تغییر میکنند، عواید مالیاتی دولت نیز تغییر میکند، به همین ترتیب مخارج دولتی مشخص (مثل پرداخت پول به بیکاران) نیز با تغییر سطح فعالیت اقتصادی جامعه تغییر میابد. آنچه را که مقامهای مسؤل تعیین میکند، اندازه و ساختار نرخهای مالیاتی است. اما با تعیین اینها وضعیت بودجه دولت در سیستم اقتصادی بصورت یک متغیر داخلی در میاید که همانگونه توضیح داده شده، به سطح فعالیت اقتصادی جامعه بستگی میابد (۵۱۳:۳).

بنابر این، یک تغییر مشهود در کسر یا مازاد (بودجه دولت) شاید ناشی از تصمیم دولت در مورد تغییر نرخهای مالیاتی و یا تغییر مخارج باشد و شاید از تغییر سطح عاید ملی (که مثلاً بر اثر تغییر سرمایه گذاری بخش خصوصی از طریق ضریب افزایش سرمایه صورت میگیرد) ناشی شده باشد. ناتوانی در تشخیص تفاوت بین "تغییرات آگاهانه در بودجه دولت" با تغییرات حاصله درآن میتواند، مثلاً ما را با یک

تغییر بودجه واقعی مواجه سازد که ظاهراً راه حل آن انتخاب سیاست مالی انقباضی است در حالی که مقامهای مسؤل دولتی در واقع سیاست مالی انبساطی را در پیش گرفته اند. این وضع در شکل (٥) شرح داده میشود. فرض کنید که خط To نشان دهنده سطح عواید مالیاتی دولت با توجه به هر سطح مشخص از تولید ناخالص ملی است. پس این خط گویای سیستم مشخص از نرخهای مالیاتی است، یعنی برای نرخهای پایین مالیاتی، این خط نیز درسطح پایین خواهد بود. و هرچه نرخهای مالیاتی بیشتر و بیشتر میشود، فاصله خط مذکور از محور X بیشتر میشود و این خط به سمت بالاتر تغییر مکان میابد. همچنین خط مزبور گویای آن است که وقتی تولید ناخالص ملی افزایش میابد، عواید مالیاتی نیز بالا میرود. نشیب این خط نیز معروف حساسیت عواید نسبت به تغییرات در تولید ناخالی ملی است. به این قضیه به عنوان انعطاف طراحی شده برای سیستم مالیاتی اشاره میشود، یعنی هرقدر شیب خط To تندتر باشد، درجه انعطاف طراحی شده برای سیستم مالیاتی بیشتر است.

شکل ١,٣: تغییرات خودکار بودجه و GDP



خط Go گویای طرح اولیه مخارج دولتی است و برای سهولت مطلب فرض میشود که طرح این مخارج بر اثر تغییر در تولید ناخالص ملی، هیچ تغییر نمیکند. ازینرو این خط به موازات محور X ها رسم شده

است. البته قبلاً گفته شده که برخی از مخارج دولتی همزمان با تغییر عاید، تغییر میکند. اما نادیده گرفتن این مسئله در اینجا چیزی را از بحث اصلی ما نمیکاهد و مشکلی را ایجاد نمیکند.

حالا فرض میکنیم که درازای طرح اولیه مخارج دولتی به میزان G۰ و سیستم ارائه شده مالیاتی به وسیله T۰ سطح تولید ناخالص ملی برابر با Y۰ باشد. در نتیجه در سطح تولید Y۰ کسری بودجه دولت برابر است با ab. معهذا فرض کنید که دولت تصمیم میگیرد تا مخارجش را به سطح G۱ افزایش دهد و نرخهای مالیاتی را همچنان حفظ کند. در نتیجه مالیات همانند گذشته و بر اساس سیستم T۰ دریافت میشود. به علاوه در نظر بگیرید که افزایش مخارج دولتی باعث میشود که تولید ناخالص ملی تا سطح Y۱ افزایش یابد. مشخص است که در این سطح تولید، کسری بودجه دولت برابر است با cd، که کوچکتر است از کسری بودجه اولیه به میزان ab میباشد. بابررسی قضیه بطور سطحی که در آن کسری واقعی بودجه دولت کاهش یافته است شاید این نتیجه گیری غلط صورت گیرد که سیاست مزبور "سیاست انقباضی" بوده است. اما همان گونه که میدانیم سیاست مورد بحث در واقع سیاست انبساطی است و موجب افزایش تولید ناخالص ملی از Y۰ به Y۱ میشود. این نتیجه گیری غلط از این جهت بروز میکند که یک رابطه علت و معلولی دو طرفه وجود دارد. زیرا نه فقط تغییر بودجه دولت در فعالیت های اقتصادی جامعه اثر میگذارد بلکه علاوه بر آن تغییر سطح فعالیت های اقتصادی جامعه نیز بر بودجه دولت موثر است. بنابر این کاری که انجام آن لازم است پیدا کردن روشی برای تفکیک این دو اثر از هم میباشد. روش متداول در اواخر دهه ۱۹٦۰ در امریکا که عبارت بوده است : بررسی چگونکی وضعیت بودجه دولت درازای سطح عاید ملی مربوط به شرایط استخدام کامل یعنی بررسی مازاد بودجه در شرایط استخدام کامل.

در شکل شماره (٥) قبل از آنکه افزایش مخارج دولت رخ دهد، وضعیت بودجه دولت درازای سطح عاید ملی در شرایط استخدام کامل یعنی Yf۱ دارای مازادی معادل eg است. حال وقتی که مخارج دولت تا سطح G۱ افزایش میابد، مازاد بودجه دولت در شرایط استخدام کامل تا حد ef کاهش میابد که این دلیل بر یک سیاست انبساطی است که در واقع نیز چنین بوده است. در این مورد باید توضیح داد که بررسی تغییر در بودجه مربوط به هر سطح از عاید باید که بطور دقیق گویای سیاست آگاهانه ای باشد که بکار گرفته شده است (٥:٥٣٦).

۳,۱٤ سیاست مالی و تثبیت فعالیت اقتصادی

بعضی از مشکلات عمده در اعمال سیاست اقتصادی، ناشی از اعمال سیاست اقتصادی در شرایط پویا (دینامیک) است. به دلیل وجود تاخیر زمانی و نادرست بودن بسیاری از پیش بینی های اقتصادی، بسیاری از اقتصاد دانان عقیده دارند که تثبیت آگاهانه اقتصاد انگلستان ناموفق بوده است و حتی ممکن است این کار نوسانات اقتصادی را از آنچه بطور معمول رخ میداد، بدتر کرده باشد. این مسئله پروفیسور فریدمت و دیگران را وادار ساخت تا با توجه به سیاست پولی به دفاع از قاعده ساده "رشد پایدار در عرضه پول جامعه با نرخ متناسب با رشد واقعی اقتصاد" و رد هر کوششی جهت اتخاذ یک سیاست آگاهانه بپردازد، اما در بخش حاضر بعضی از جنبه های استفاده از سیاست مالی برای تثبیت فعالیت اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است. این جنبه ها شامل مقایسه سیاست آگاهانه با چیز های است که به عنوان " تثبیت کننده های خود کار و اتوماتیک" نامیده میشوند. در آخر شواهد از کوششهای صورت گرفته در انگلستان به سالهای بعد از جنگ دوم جهانی و در زمینه تثبیت فعالیت اقتصادی جامعه مورد نظر قرار میگیرد.

شاید مورد عمده که به سیاست مالی و یا سیاست پولی آگاهانه بستگی ندارد و چون تاخیر های زمانی در سیستم اقتصادی و رضایت بخش نبودن پیش بینی اقتصادی باشد. در حالیکه بعضی از این تاخیر ها ناشی از روابط رفتاری است (مثل مدت زمانی که طول میکشد تا مخارج مصرفی نسبت به تغییرات در عواید قابل تصرف ناشی از یک تغییر مالیاتی از خود واکنش نشان میدهند) برخی دیگر حاصل ترتیبات و مقررات نهادی و سازمانی است که شاید از کشوری به کشوری دیگری فرق کنند. مثالهای از تاخیر های نوع دوم عبارتند از اولاً مدت زمانی که جمع آوری اطلاعات احصاییوی و پروسه تحلیل آن طول میکشد تا بتوان یک تصویر دقیق از این واقعیت اقتصادی بدست آورد. ثانیاً مدت زمانی که طول میکشد تا تصمیم های سیاست اقتصادی اتخاذ شود و مدت زمان که طول میکشد تا مراحل قانون گذاری انجام گیرد. مسلم است که مورد اخیر به قوانین اساسی کشور مورد نظر بستگی دارد. مثلاً پروفیسور ماس گریو و همسرش در سال ۱۹٦۸ به عنوان شاهدان امریکای از سرعت که تغییر نرخ مالیات بر مشاغل خاص به تصویب رسید و از آنچه به عنوان حد اقل توضیح و بحث تلقی شد، ابراز تعجب میکنند. چرا که در امریکا یک دوره دو ساله لازم بوده است تا طرح این تغییر ارائه و به تصویب برسد. طرح دیگری در این رابطه و از سیستم انگلستان که مراحل قانون گذاری را تسریع میکند، چیزی است که تنظیم کننده نامیده میشود و به

وسیله آن وزیر مالیه میتواند نرخهای مالیات غیر مستقیم را تا میزان ده درصد نسبت به نرخ رایج تغییر دهد بدون آنکه نیاز به تصویب مجلس باشد.

تاخیر های که قبل از اتخاذ هر نوع سیاستی رخ دهند عموماً تاخیر های درونی خوانده میشوند اما به محض آنکه سیاستی اتخاذ شود مجموعه دیگری از تاخیر ها یا عقب ماندگی ها بروز میکند که تاخیر های برونی خوانده میشوند. این تاخیر ها همان مدت زمانی است که طول میکشد تا تغییر سیاست اقتصادی بر متغییر های که کنترول آنها مورد نظر است تاثیر میگذارد. مثلاً همینکه بر اثر کاهش مالیات مخارج مصرف کننده تحت تاثیر قرار میگیرد موسسه های تولیدی بطور خودکار استفاده از کارگران را افزایش نمیدهد مگر آنکه کاملاً یقین پیدا کنند که افزایش حاصله در تقاضای جامعه صرفاً یک پدیده گذرا نیست. ظاهراً هرچه این تاخیر طولانی تر باشد زمان لازم برای تاثیر یک سیاست اقتصادی بر هدف نهایی طولانی تر خواهد بود و احتمال بدتر شدن نوسانات در فعالیت اقتصادی بیشتر و بیشتر خواهد شد. یعنی اگر یک سیاست انبساطی چندان تاثیری ندارد مگر آنکه اقتصاد جامعه بتواند به کمک نیرو های دیگری از وضعیت رکود خارج شود در آنصورت رونق حاصله احتمالاً بزرگتر از رونق در زمانی است که بدون وجود این سیاست بدست میاید. همینطور میتوان به موثر نمودن یک سیاست انقباضی تا موقعی که شرایط تنزل در اقتصاد جامعه فراهم می اید اشاره کرد.

بر اثر این مسائل و مشکلات که آنها در راه اجرای سیاست اقتصادی بوجود می آورند، توجه به چیزی معطوف شد که عموماً به عنوان تثبیت کننده های خود کار یا طراحی شده شناخته شده اند. این تثبیت کننده ها معرف آن سیستم اقتصادی هستند که میکوشد تا اثر فزایندگی در عاید ملی را ناشی از تغییر هر یکی از اجزای تقاضای کلی جامعه است کاهش دهد. در بخش قبل به یکی از این طرحها اشاره شد و آن اینکه، در اغلب سیستم های مالیاتی عواید مالیاتی با سطح تولید ناخالص ملی تغییر میکند. در مورد مخارج این طرح وجود دارد که در دوران رکود فعالیتهای اقتصادی پرداخت کمک به بیکاران افزایش میابد و به این وسیله جلو سقوط در عاید قابل تصرف (که به علت افزایش بیکاری رخ میدهد) گرفته میشود.

قبل از بررسی کار تثبیت کننده های خودکار در یک چهارچوب ایستا بیان این نکته باارزش است که آقای اسمیت نشان داده است که تحت شرایط خاص و در یک چهار چوب پویا انعطاف طراحی شده برای عواید مالیاتی ممکن است بجای تثبیت وضعیت بی ثباتی را ببار آورد. آقای اسمیت به سال (۱۹۶۳) نشان داد در

مدلی که اولاً در آن مصرف تابع تاخیری عاید قابل تصرف (یا به عبارت دیگر یعنی مصرف تابع از عاید قابل تصرف زمان قبل میباشد)، و ثانیاً در آن مخارج سرمایه گذاری بسته گی به تغییرات عاید دارد؛ وقوع این مسئله که به آن اشاره شده با یک دوره تاخیر امکان پذیر میباشد. اما اخیراً وی همان نکته را در مدلی بدست آورده است که در آن مدل عواید مالیاتی به عاید دوره قبل بستگی دارد (کار اسمیت در سال ۱۹۷۵). در این حالت حتی وقتی که مخارج مصرفی بدون هیچ گونه تاخیر تابع از عاید میباشد، بازهم بی ثباتی ناشی از انعطاف طراحی شده برای سیستم مالیاتی میتوان رخ دهد. نتیجه اخلاقی قضیه این است که در تفسیر هر تحلیلی از ثبات طراحی شده در جایی که این تحلیل صرفاً در شرایط ایستا صورت میگیرد باشد دقت کافی بعمل آید (۳۱۲:٦).

با استفاده از یک مدل ساده برای تعیین عاید ملی جامعه نشان دادن تثبیت خودکار مربوط به عواید مالیاتی در بودجه دولت به ویژه دلیل که عواید مالیاتی با تغییر عاید ملی تغییر میابد کار آسانی است. این مدل کلی ساده به وسیله دستگاه معادلات زیر بدست می آید:

$Y= C+I+G$ ۱

$C= a+b(Y-T)$ ۲

$T=tY$ ۳

در این مدل، Y عبارت از عاید ملی، C عبارت از مخارج مصرفی جامعه که تابع عاید قابل تصرف یعنی (Y-T) است. مالیات یا T نیز تابع از عاید ملی است که در آن t معرف نرخ نهایی مالیات میباشد. حال بررسی مقدار ضریب افزایش عاید ملی در سه حالت مختلف سودمند خواهد بود : یکی در حالت فقدان مالیات، دیگری در حالت اخذ مالیات یکجا و سومی در شرایط که مالیات تابع از عاید است. میدانیم وقتی که مالیاتی وجود ندارد، ضریب فزایندگی یا ضریب افزایش عاید ملی عبارت است از: ($\frac{1}{1-b}$) (که در آن b میل نهایی به مصرف و b-۱ همان میل نهایی به پس انداز و ضریب فزایندگی برابر است با عکس میل نهایی به پس انداز) اما تحت شرایط وجود مالیات یکجا، تابع مصرف به صورت زیر در میاید:

$$C= a+b(Y-T) = (a-bT)+bY$$

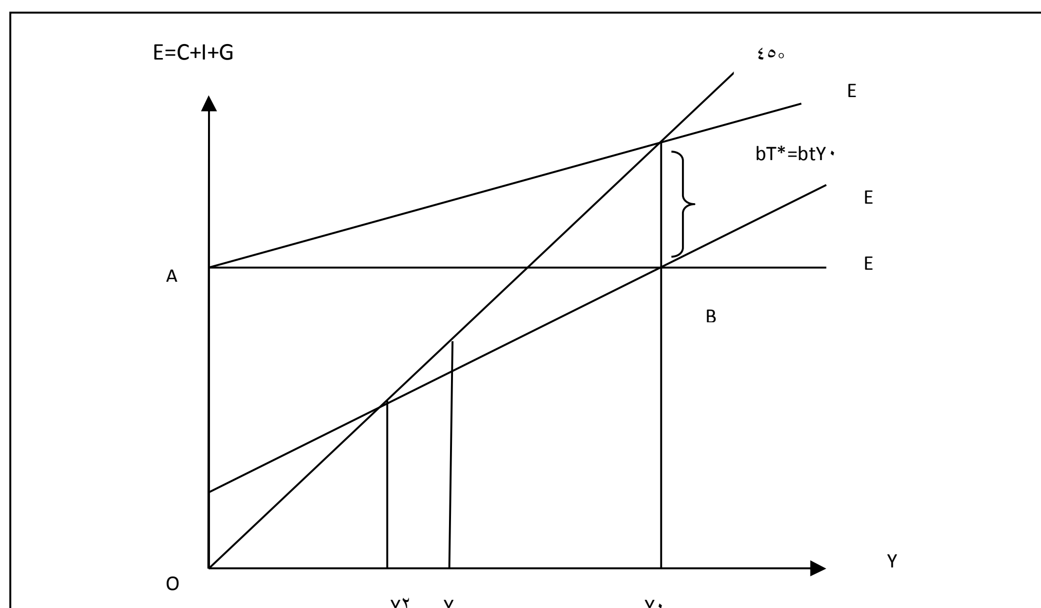
به عبارت دیگر همان گونه که در شکل بعدی آمده است مالیات یکجا باعث تغییر تابع مصرف (که رابطه مصرف را با سطح عاید ملی بدست میدهد) به سطح پایین به اندازه bT میشود. (یعنی مالیات یکجا باعث میشود که سطح مصرف جامعه به اندازه bT کاهش یابد و از این جهت است که E۰ به موازات خود و به اندازه bT کاهش میابد) مع هذا، نکته مهم این است که مقدار ضریب افزایش عاید ملی تغییر نمیکند. در نتیجه اخذ مالیات یکجا سهمی در انعطاف طراحی شده برای سیستم ندارد.

حال وقتی قبول میکنیم که مالیات تابع از سطح عاید ملی است (آنگونه که رابطه ۳ نشان میدهد) تابع مصرف به صورت زیر در میاید:

$$C= a+b(Y-tY) = a+b(۱-t)Y$$

اکنون میل نهایی به مصرف عاید ملی بصورت b(۱-t) در میاید و در نتیجه ضریب افزایش عاید ملی نیز چنین میشود: $\frac{1}{1-b(1-t)}$ حال، چون نرخ نهایی مالیات t کوچکتر از یک است، عبارت b(۱-t) نیز کمتر از b خواهد بود و به این جهت وقتی که مالیات تابعی از عاید است، ضریب فزایندگی عاید ملی، کوچکتر از ضریب فزایندگی در حالت فقدان مالیات خواهد بود. نتیجه آنکه وقتی مالیات تابعی از عاید ملی است. تغییرات در عاید ملی که ناشی از تغییر یک یا چند عنصر تشکیل دهنده تقاضای کلی جامعه میباشد کمتر خواهد بود (۲۱۷:٤).

شکل ۲,۳: عاید مالیاتی تابع از عاید ملی



مسئله کوچکتر شدن ضریب شدن فزایندگی وقتی که عواید مالیاتی تابع از عاید ملی است، در شکل (٦) شرح داده شده است. برای سهولت درک مطلب تنها تابع کل مخارج نشان داده میشود. اما چون فرض بر این است که مخارج مصرفی دولت و مخارج سرمایه گذاری بخش خصوصی مستقل از سطح عواید جامعه هستند. پس تاثیر که مالیات بر تابع مصرف دارد، عیناً شبیه همان تاثیری است که بر کل مخارج جامعه قبل از برقراری هر نوع سیستم مالیاتی است. در این صورت سطح عاید ملی در حالت تعادل برابر است با Y۰ حال به مقایسه آثار دو نوع مالیات متفاوت میپردازیم. یکی مالیات یکجا به میزان *T و دیگر مالیات تابع از عاید ملی بصورت که نرح آن t بطوری باشد که مالیات ناشی از سطح عاید ملی Y۰ درست برابر با مالیات یکجا باشد. به زبان ساده تر یعنی آنکه وقتی در عاید ملی برابر به Y۰ باشد، *Y با مالیات یکجا و مالیات بر عواید یعنی tY۰ عیناً برابر هستند. ازینرو دو خط E۱ و E۲ در نقطه B یکدیگر را قطع میکنند. این فرض کار مقایسه آثار این دو سیستم مالیاتی را ساده میکند.

مالیات یکجا باعث میشود که تابع کل مخارج جامعه یعنی E۰ درست به موازات خود و به اندازه *bT به سمت پایین کاهش یابد و بصورت E۲ درآید. در نتیجه سطح عاید ملی در شرایط تعادل یا به تعبیر دیگر سطح تعادلی عاید ملی تا سطح Y۲ کاهش خواهد یافت (طول محل برخورد عرضه کل یا خط نمیساز با تقاضای کل جامعه یا E۲ بر روی محور X)، اما مالیات بصورت تابعی از عاید باعث میشود که تا به E۰ حول نقطه A چرخیده و به شکل E۱ در آید و سطح تعادلی عاید ملی فقط تا سطح Y۱ کاهش یابد. علت تغییر کمتر سطح عاید ملی در حالت دوم این است که وقتی عواید کاهش یابند، عواید مالیاتی نیز همراه با آن کاهش یافته و در نتیجه پس رفت کمتری از جریان دوره ای عواید صورت میگیرد (٥٢٦:٧).

٣,١٥ بودجه و تعادل اجتماعی

تعادل بودجه باید با توجه به تعادل اجتماعی یعنی با توجه به هماهنگی وضع مالی طبقات مختلف اجتماع بررسی شود. از جنبه نظریه کلاسیک فعالیت دولت چه از نظر کمیت و چه از نظر کیفیت محدود است؛ زیرا از نظر کمیت محدود به ایجاد نظم عمومی و استقرار امنیت اجتماعی است و از نظر کیفیت از بودجه بیشتر مفهوم مصرف استفاده میشود. البته نظریه کلاسیک در قرن نوزدهم و ابتدای نشو و نمای صنایع مطرح شد که عرضه و تقاضا از طریق واحد های خصوصی کوچک صورت میگرفت و نیازی به دخالت دولت احساس نمیشد. اما در اوایل قرن بیستم و با رشد صنایع عظیم و ایجاد قطبهای بزرگ که عرضه و تقاضا را به صورت رقابت انحصاری در آورد، اصولاً دولت میبایست دامنهٔ فعالیتهای مالی و

اقتصادی خود را گسترش دهد و در تنظیم فعالیت ها مداخله نماید. البته وقایع جنگ جهانی اول و بحران اقتصادی سال ۱۹۲۹ و نیز جنگ جهانی دوم به اجبار دولتها را به گسترش حیطه فعالیت وادار کرد.

امروز هماهنگ نمودن توانایی مالی طبقات مختلف جامعه بخشی از مخارج دولت است. مخارج انتقالی – اجتماعی و مخارج انتقالی-اقتصادی از جمله مخارجی است که جهت هماهنگی طبقاتی برای ایجاد تعادل اجتماعی صورت میگیرد. لذا بودجه را با توجه به آثاری که بر تعادل اجتماعی تاثیر میگذارد، بررسی میکنند؛ برای مثال عدم تعادل بودجه به صورت کسری بودجه اگر از طریق انتشار اسکناس تأمین شود، انفلاسیون پولی را به دنبال دارد که موجب عدم تعادل اجتماعی و از دست رفتن قدرت خرید گروههای کم عاید میشود، در حالی که ممکن است گروههای دیگری را بصورت طبقات ممکن درآورد. (۸۷:۱)

۳,۱۶ سیاستهای بودجه ای

سیاست مالی در حیطهٔ وظایف دولت است و دولت آن را اعمال میکند. بودجه عمده ترین رکن سیاست مالی است و دولت از طریق افزایش یا کاهش عواید و مخارج خود به وسیلهٔ بودجه میتواند در تحقق این هدف مؤثر واقع شود.

سیاست مالی یکی از نقاط تلاقی سیاست گذاری از یک طرف و بودجه ریزی و اقتصاد از طرف دیگر است. سیاست گذاری نقش مهمی در نیل به هدف یا هدفهای اقتصادی و مالی دارد. زمانی که مسائل اجتماعی و پیامدهای سیاسی ناشی از آن گریبانگیر دولت باشد، راهی انتخاب میکند که به حل یا تخفیف آن مسائل منتهی شود؛ برای اغلب دولتها هنگام انتخابات، سیاست کاهش انفلاسیون و افزایش کمکهای بلاعوض را در پیش میگیرند. زمانی که هدف، کاهش وابستگی اقتصادی و حفظ استقلال است، دولت تلاش میکند در مخارج ارزی خود به نحوی صرفه جویی کند که تا حد امکان گرفتاری کسر بیلانس تادیات و بدهی به دولتهای خارجی نگردد. زمانی که مشکل عمده، بیکاری و هدف اصلی، ایجاد استخدام و افزایش تولید باشد، سیاست مالی مناسب برای نیل به اهداف مذکور انتخاب میشود و زمانی که مشکل عمده انفلاسیون باشد سیاست مالی شکل ضد انفلاسیونی به خود میگیرد. بنابر این سیاست مالی بیانگر استفاده از قدرت عواید و مصارف (سیاست کسری یا مازاد بودجه) رای تحریک یا محدود کردن اقتصاد است.

دولت هر سال از طریق بودجه قسمت مهمی از عاید ملی از راه مالیات، گمرک، عوارض، وام و قرضه برداشت میکند و عواید به دست آمده را از طریق مصارف جاری و عمرانی دوباره به چرخه عاید ملی برگشت میدهد. این برداشتها و کیفیت مصارف دولت در گذشته به لحاظ ناچیز بودنف تاثیری در فعالیت کل جامعه نداشت؛ ولی در عصر ما که حجم این برداشتها حتی در رژیمهای سرمایه داری قسمت مهمی از عاید ملی را تشکیل میدهد، نقش اساسی در اقتصاد جامعه و در سرنوشت فعالیتها آن دارد. لذا اگر برداشتهای دولت عاقلانه نباشد و آنها را به شیوه صحیح و اقتصادی خرج نکند تردیدی نیست که بنیان اقتصادی جامعه تضعیف شود و امکانات مالی دولت درآینده نقصان یابد.

با وظایف خطیری که دولتها کنونی در تحقق هدفهای اقتصادی و اجتماعی دارند، بودجهٔ کل کشور نه تنها باید بیانگر وضع اقتصادی و اجتماعی کشور بر حسب تغییر و تحول عاید ها باشد، بلکه باید قادر باشد در اوضاع و احوال متفاوت اقتصادی، همانطور که گفته شد، آثار نامطلوب فراز و نشیبهای اقتصادی را در کوتاه مدت (سال مالی) خنثی کند و برای سالهای آینده راه توسعهٔ اقتصادی را هموار سازد. اقداماتی که دولت میتواند در سال مالی انجام دهد به این شرح است: ۱. افزایش یا کاهش مصرف؛ ۲. افزایش سرمایه گذاری.

نحوهٔ اعمال دو سیاست فوق در اوضاع و احوال مختلف اقتصادی، متفاوت است. قبل از هر چیز دولت باید اوضاع اقتصادی سالی را که بودجهٔ آن را تنظیم میکند، بشناسد و سپس ابزارها و حربه هایی را که توضیح داده خواهد شد. بر حسب شدت و ضعف اوضاع و احوال اقتصادی بکار برد(۱:۸۸).

۳,۱۶,۱ در شرایط رکود اقتصادی

الف: عملیات دولت بمنظور افزایش مصارف: رکود اقتصادی توقف رونق است. عملیات دولت بمنظور افزایش مصرف یا افزایش تقاضای کل سه جنبه میتواند داشته باشد:

اول، سیاست مالی انبساطی از طریق افزایش مصارف عمومی

دوم، سیاست مالی انبساطی از طریق کاهش مالیات

سوم،سیاست مالی انبساطی از طریق افزایش مصارف عمومی و کاهش مالیات بطور همزمان

تقلیل نرخ مالیات در شرایط رکود به منزلهٔ افزایش عواید افراد است و اصولاً موجب افزایش مصرف مؤدیان مالیاتی میشود.

ابزار هایی که دولت میتواند با به کارگیری آنها تقاضای کل را افزایش دهد و به تدریج اقتصاد در حال رکود و سکون را به سوی بهبود هدایت کند عبارت اند از:

- افزایش مصارف عمومی بودجه

- انتقال عاید به نفع طبقاتی که تمایل آنها به مصرف زیاد است

- تقلیل نرخ بهره

- تشویق به خرید اقساطی

ب) عملیات دولت بمنظور افزایش سرمایه گذاری: سرمایه گذاری کلید توسعهٔ اقتصادی و عامل مؤثر در هدایت آن است. در شرایط رکود، تولیدات صنعتی طبق روال و آهنگ سابق افزایش میابد؛ در حالی که سطح عاید زراعتی، صنعتی و تجاری تقلیل و سفارش کالا که در دورهٔ ترقی به حد اشباع رسیده بود کاهش میابد. تقلیل تقاضای کل موجب رکود و اشباع انبار ها از کالا میشود.

دولت باید از طریق مخارج عمومی و مالیات، وضعیتی را ایجاد کند که در نتیجه آن، میزان سرمایه گذاری افزایش یابد (از طریق افزایش مصارف دولت یا کاهش مالیات و یا هر دو بطور هم زمان). برای مثال سیاستهای دولت در خصوص معافیتها و تخفیفهای مالیاتی میتواند بهره وری نهایی سرمایه و در نتیجه سود آوری سرمایه گذاری را افزایش دهد و به تقویت انگیزه سرمایه گذاری کمک کند. افزایش مخارج عمومی که باعث ایجاد تسهیلات زیر بنایی مانند بهبود حمل و نقل و نیروی برق ارزان در جامعه میشود، با ایجاد صرفه جویهای خارجی انگیزه بخش خصوصی را در سرمایه گذاری تقویت میکند. همچنین افزایش مخارج انتقالی دولت باعث میشود تقاضای مؤثر برخی از کالا ها افزایش یابد و انگیزه ای جهت افزایش میزان سرمایه گذاری فراهم شود. مخارج سرمایه گذاری دولت نیز با ایجاد تراکم سرمایه در بخش عمومی در زمینه های ساختمان، ماشین الات وغیره میتواند موقعیت لازم را برای رشد سریع اقتصادی فراهم سازد.

در حالت بحران و رکود عمومی اقتصاد، سرمایه گذاری مطلقاً مأیوس کننده است. کلاسیک ها عقیده داشتند که در چنین شرایطی دخالت دولت ضرورت ندارد؛ زیرا در اقتصاد دارای رقابت آزاد، طبق نظریه دست نامرئی آدم اسمیت، قانون عرضه و تقاضا تعادل بین تولید و مصرف را تضمین میکند. دلایل بی اعتبار سازی و کار قانون عرضه و تقاضا و اشکالات آن عبارت اند از عدم تطابق قیمتها با منافع اجتماعی، پیروی نکردن مزد ها از سیر نزولی قیمتها، عدم تابعیت قیمتهای جزئی فروشی از عمده فروشی و بلاخره عدم تطابق عواید با سطح قیمتها.

اصلاح نظام بانکی، اتخاذ سیاست نوین پولی، کشاورزی و صنعتی تدابیر لازمی هستند که در این دوره میتوان از آن استفاده کرد. در امریکا از سیاست افزایش مخارج دولتی برای خنثی کردن بحران ۱۹۲۹-۱۹۳۲ میلادی استفاده شد، تدابیری چون اعطای اعتبارات برای کار های عمومی از قبیل جاده سازی، شهر سازی، مسکن سازی، تعمیر بنادرو رود خانه ها در ظرف چند ماه دو میلیون کارگر را به کار گماشت و متعاقب آن "درهٔ تنسی" مورد بهره برداری قرار گرفت و سد عظیم آن توانست برق شهر نیویورک را با نصف قیمت تأمین کند. البته مداخلات دولت، مصارفی را در برداشت که تأمین مالی آن از طریق کسر بودجه و به صورت قرضه داخلی بود (۱:۹۰).

۳,۱۶,۲ در شرایط انفلاسیون

در شرایط انفلاسیون، دولت برای محدود کردن تقاضا، سیاست مالی انقباضی را اعمال مینماید. دولت با اتخاذ این سیاست باید به نحوی تقاضا مؤثر را کاهش دهد. در این دوره، دولت با کاهش مخارج عمومی و افزایش مالیات میتواند موجب کاهش عاید ملی،کاهش قدرت خرید جامعه و در نتیجه کاهش تقاضای کل شود و فعالیتهای اقتصادی را محدود و فشار انفلاسیون را تخفیف دهد(۱:۹۱).

۳,۱۷ سیاست مالی و نقش دولت

اجراء اصلی تولید ناخالص ملی، بخش خصوصی و بخش عمومی اند. امروزه تولید ناخالص ملی در امریکا بیش از یک هزار میلیارد دلار است. در این میان سهم بخش خصوصی عمده و در حدود ۶۷ درصد است، اما بخش دولتی نیز با ۳۳ درصد سهم قابل توجهی دارد. اصل، مجموع تولید ناخالص ملی است. اگر بخش خصوصی ناقص عمل کند در این صورت دولت می تواند از طریق تغییر سطح مصارف یا تاثیر گذاری بر بخش خصوصی به طور مثبت ایفای نقش کند.

به طور کلی اگر سطح مصارف خیلی بالا باشد، اقتصاد احتمالاً دچار انفلاسیون شدید خواهد شد و اگر سطح مصارف خیلی پایین بیاید بیکاری شدید بروز می کند. دولت بر اقتصاد به صورت جدول ذیل تاثیر دوگانه ای می گذارد:

جدول ۱،۳ : تاثیر دولت بر اقتصاد

قدرت دولت	مثال
خرید یا فروش	خرید کالا ها یا فروش ذخایر و انباشته ها
گرفتن یا اعطا	گرفتن مالیات یا اعطای تخفیفات
وام دادن یا وام گرفتن	مازاد یا کسری بودجه

خریدهای دولت به عنوان یک مصرف کننده (که باعث افزایش حجم پول در گردش جامعه و آن نیز به نوبه خود باعث افزایش تقاضای جامعه و در نتیجه فعالیت تولید کنندگان می شود) موجب رونق و تحرک در اقتصاد و فروش آن باعث کاهش قیمتها می شود. افزایش مالیات موجب کاهش درآمدها می شود، زیرا قدرت پولی مصرف کنندگان و شرکتها کم شده، پول کمی برای خرج کردن خواهند داشت؛ برعکس، دادن تخفیفهای مالیاتی موجب تحرک اقتصاد می شود. همچنین سیاست مازاد بودجه موجب کسادی در اقتصاد و مصارف ناشی از کسری بودجه باعث تحرک آن می شود. قدرتهای مالی دولت یک عمل مهم تاثیرگذار دراقتصاد است.

سیاست مالی واحدی برای حل مشکل اقتصادی وجود ندارد. قدرتهای سه گانه دولت که قبلاً ذکر شد بر این نکته دلالت دارد که سیاست گذاران با استدلال به نظریه اقتصاد کلان می توانند مخالف راه حل مناسب مالی-بودجه ای-باشند. این بدان معنا نیست که تمام روشها یک نتیجه را در بردارند؛ برای مثال اگر رشد مصرف مد نظر باشد، تخفیفات مالیاتی احتمالاً بهتر از مصارف ناشی از سیاست کسر بودجه است؛ زیرا تخفیف مالیاتی موجب افزایش عاید جامعه و در نتیجه افزایش مصرف می شود در حالی که مصارف ناشی از سیاست کسر بودجه، تاثیر نامطلوب تری بر اقتصاد به جا می گذارد. از طرف دیگر، اگر مسئله رکود مزمن باشد، مصارف ناشی از کسر بودجه می تواند بهترین راه حل باشد.

نظریه اقتصاد کلان لزوماً وجود بدهی دولت یا کسری بودجه ملی را رد نمی کند. چنانچه وام را بتوان به سادگی بازپرداخت کرد، مشکلی در زمینه بدهی ملی وجود نخواهد داشت. آنچه ممکن است به مشکلات جدی بینجامد بدهی سنگین است. بازپرداخت وام توانایی دولتها را در تأمین بودجه پروژه های مفید دچار مشکل می سازد. پرداخت میزان بالایی به عنوان بهره(سود) می تواند به معنای توزیع مجدد عاید باشد. باید توجه داشت که این مشکلات کنترول شدنی است و تضادی با کسری بودجه در یک یا چند سال خاص ندارد. به طور کلی موارد زیر را می توان جنبه های مفید قرضهٔ ملی (عمومی) دولت دانست:

۱.قرضهٔ عمومی ابزار بانک مرکزی است تا در ارتباط با الزامات ذخیره ای برای افزایش یا کاهش عرضهٔ پول از آن استفاده کند.

۲.قرضهٔ عمومی فراهم آورندهٔ نقدینگی مورد نیاز برای کسب و کارهای مالی و غیر مالی است.

۳.قرضهٔ عمومی فراهم آورندهٔ امنیت سرمایه گذاری برای سرمایه گذاران ساده و بی اطلاع است.

یکی از تثبیت کننده های درونی مهم برای بودجه ریزی دولتی پرداختهای انتقالی است. این پرداختها که در قبال آنها کالا یا خدمتی دریافت نمی شود معمولاً در دوران رکود افزایش می یابد(رجوع شود به فصل هشتم). در این راستا برای مثال زمانی که بیکاری وجود دارد، به بیکاران بیمه بیکاری پرداخت می شود؛ یا چنانچه قیمت محصولات کشاورزی پایین بیاید، برنامه های حمایت از قیمت محصولات کشاورزی به طور خودکار شروع می شود. امروزه برنامه های اضطراری امور عمومی نیز به طور خود کار آغاز می شوند. در دوران رونق، پرداختهای انتقالی کاهش می یابند. این پرداختها که معمولاً به برنامه های استحقاقی(انتقالی) معروف اند، سهم بزرگی از بودجهٔ عمومی را تشکیل می دهند (۹۱:۱).

۳,۱۸ استفاده از سیاست مالیاتی

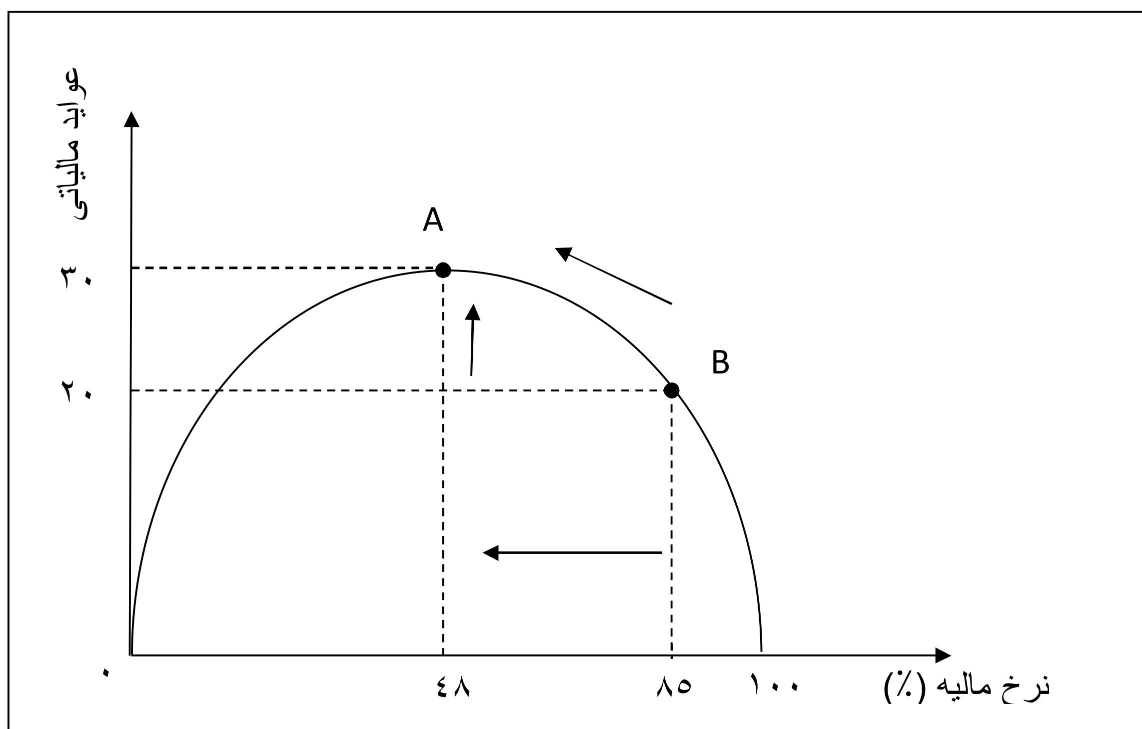
سیاست مالیاتی می تواند به تغییر اوضاع اقتصادی کمک کند. برای مثال در سالهای ۱۹٦۰ بیکاری در امریکا زیاد و در دوره های مالیاتی، GNP واقعی از GNP مطلوب کمتر بود، زیرا سرمایه گذاری کم و تقاضا برای کالا پایین می آمد اما قیمتها ثابت بودند. سیاست مالی اتخاذ شده در این دوره، تخفیف مالیاتی بود. قانون کاهش مالیات بر سرمایه گذاری در سال ۱۹٦۲ و بعداً قانون کاهش مالیات بر عاید در

سال ۱۹٦٤ تصویب شد. اولی بخش خصوصی را به افزایش سرمایه گذاری تحریک کرد که به تحریک اشغال و نرخ رشد اقتصادی منجر گردید و در کل یک سیاست موفق بود.

از سال ۱۹۷۷ اقتصاددانان و رهبران سیاسی دربارهٔ پدیده ای به نام «رکود انفلاسیونی» بحث می کنند. اگرچه برخی واقعیتها می تواند به فهم این پدیده کمک کند، اما ابهام در مورد این موضوع همچنان ادامه دارد. رکود به نحو نامناسبی بر گروههای خاصی همچون جوانان آمادهٔ کار و سیاهپوستان، که اغلب عایدشان از کار تأمین می شد، تأثیر گذاشت. سیاست پولی جلوی فعالیتهای اقتصادی را در بخشهایی از اقتصاد که وابسته به وام بودند گرفت، اما مردم به بخش خدمات که راهی برای تأثیرگذاری بر آن توسط سیاست پولی وجود نداشت ، روی آوردند. انفلاسیون ابتدا از افزایش قیمت غذا و نفت شروع شد و سراسر اقتصاد را دربر گرفت.

ریگان رئیس جمهور وقت امریکا با استفاده از نظریهٔ اقتصادی جدید پروفیسور آرتوربی لیفر با رکود انفلاسیونی برخورد نمود. نکتهٔ اصلی در این نظریه رابطهٔ بین نرخهای مالیاتی و درآمدهای مالیاتی است. لیفر منحنی خمیده ای را که در شکل ذیل نشان داده شده، ارائه نمود.

شکل ۳,۳ : منحنی لیفر



در این نمودار محور عمودی نشان دهندهٔ نرخهای مالیات و محور افقی بیانگر عاید مالیاتی است. عاید در دو شاخهٔ حداقل و حداکثر نرخ مالیات، صفر است و نرخ مالیات صد درصد، هیچگونه عایدی ایجاد نمی کند. نقاط موجود بین این دو نقطه نقاطی است که در آنها افزایش نرخ مالیات حقیقی موجب کاهش عاید مالیاتی می شود؛ زیرا در نرخ مالیاتی بالا، تلاش برای فعالیتهای «مشمول مالیات» کاهش می یابد، بیشتر وقت افراد صرف یافتن راههای کاهش بدهیهای مالیاتی می شود و به کارهایی پرداخته می شود که مالیات به آنها تعلق نمی گیرد. کاربرد این مفهوم در بودجه به این صورت است اگر نرخ نهایی مالیات به افزایش درآمدهای مالیاتی منجرخواهد شد.

ریگان و مشاور اقتصادی او احساس کردند که راه خارج ساختن کشور از رکود اقتصادی، کاهش نرخهای مالیات است؛ زیرا چنین تخفیفی به افزایش کسری بودجه منجر می شود که آنها نیز با قطع مصارف دولت از آن طرفداری می کردند. نتیجه فوری این امر، پایین آمدن انفلاسیون، افزایش بیکاری همراه با بدهی وسیع دولت بود. با استفاده از تثبیت کننده های مالی خودکار پلان های دولت، مصارف بودجه ای افزایش یافت تا بیکاری بالا و کاهش عاید را جبران کند. بدهی وسیع دولت که با سیاست پولی نرخ بهرهٔ بالا و دیگر عوامل همراه بود، موجب کُندی فعالیتهای اصلاح وضعیت گردید (۱:۹۳).

۳,۱۹ کسر بودجه و مدیریت قرضه عمومی

هنگامی که مخارج دولت از عواید آن بیشتر باشد، دولت با کسر بودجه مواجه میشود. میزان این کسری از مقایسه ارقام مربوط به عواید و مخارج به سادگی قابل محاسبه است. در اقتصاد بخش عمومی، کسری بودجه دولت ممکن است دلایل مختلفی داشته باشد. گاهی دولت برای انجام وظایف اقتصادی خود به صورت فعال در اقتصاد عمل میکند و در چنین شرایطی برای رهایی اقتصاد از رکود، با افزایش مخارج سرمایه گذاری خود به سیاست کسری بودجه متوسل میشود تا اقتصاد را به وضعیت تعادل سوق دهد. گاهی ممکن است بدون اینکه دولت نقش فعالی در اقتصاد داشته باشد یا اقدام به اتخاذ یک سیاست مالی فعال کند، در بودجه دولت کسری بوجود آید. این نوع کسری که بیانگر نقش ضعیف و انفعالی دولت در اقتصاد است با کسری ناشی از اتخاذ سیاست مالی فعال از طرف دولت متفاوت است و آثار اقتصادی متفاوتی نیز دارد. بنابر این وجود کسر بودجه لزوماً بیانگر اتخاذ سیاست مالی فعال از طرف دولت نیست (۱:۹۹).

۳,۲۰ کسر بودجه به عنوان یک سیاست

همانطوری که گفته شد گاهی اوقات دولت ها از کسر بودجه به عنوان یک سیاست برای تبدیل رکود اقتصادی به رونق استفاده میکنند و این ایده را مخالف اصل تعادل بودجه نمیداند.

دولتها جهت مهار انفلاسیون با کاهش مصارف خود که رقم عمده از بودجه را تشکیل میدهد تقاضا کل جامعه را پایین میاورند و به این صورت با انفلاسیون مبارزه میکنند. به هنگام رکود اقتصادی نیز از سیاست کسر بودجه استفاده میکنند و وضعیت رکود را به رونق تبدیل مینمایند. ارقام که تحت عنوان منابع کسر بودجه قرار میگیرد عبارت اند از منابعی که اختلاف بین عواید و مخارج را میپوشاند.

از طرف دیگر، دولتها میتوانند مازاد بودجه را، که آن نیز موجب عدم تعادل بودجه میشود، به دو صورت مصرف کنند:

۱. پرداخت اعتبارات و وام های خارجی

۲. نگهداری ذخایر جهت برداشت های بعدی

درکشور های جهان سوم کسری بودجه به عنوان یک سیاست مورد استفاده قرار نمیگیرد، بلکه یک وضعیت ناگوار است که برای آنها ایجاد میشود. زیرا در این کشور ها سرمایه گذاری ها اکثراً در طرح های زیر بنایی که لازمه اقتصاد این کشور ها است صورت میگیرد و این مصارف باعث فزونی مصارف بر عواید و کسری بودجه میشود؛ یا اینکه دولت ها از طریق افزایش حجم تقاضا سعی در کاهش رکود دارند که معمولاً با منابع محدود روبرو میشوند وکسر بودجه بوجود میاید که تنها در این مورد میتواند امری معقول و منطقی باشد. بنابر این سیاست کسری بودجه یا برای پر کردن شکاف های رکود اقتصادی و یا به علت سیاست عمومی انبساطی صورت میگیرد (۱:۱۰۱).

۳,۲۱ نقش خزانه عمومی در تأمین کسری بودجه

خزانه عمومی یا خزانه داری کل، یک سازمان ملی بسیار وسیع شامل مجموعه دوایر متمرکز در وزارت مالیه است. وظیفه اصلی خزانه، دریافت و اداره کلیه وجوه دولتی و عواید اختصاصی وزارت خانه ها و تصدی های دولتی و کلیه وجوه حاصل از قرضه یا اعتبارات و نیز پرداخت کلیه مخارج انها در حدود قوانین و مقررات است.

چون تمام عواید و مخارج دولت در چهارچوب بودجه دولت پیش بینی میشود، میتوان گفت نقش و وظیفه خزانه به تضمین اجرای قانون بودجه دولت محدود میشود. در واقع تهیه و تامین وجوه لازم برای مخارج دستگاه های دولتی و مشروع در قانون بودجه مستلزم تضمین اجرای بودجه است. در صورتی که عواید، مصارف را پوشش دهد، انجام این وظایف امکان پذیر است و در این صورت نقش و وظیفه خزانه داری به صندوقداری وجوه دولتی محدود میگردد. لیکن به دلایلی عملاً چنین نیست. زیرا اولاً مخارج دولت اغلب بر عواید آن فزونی دارد و کسر بودجه ای بوجود میاید که خزانه باید آن را تأمین کند؛ ثانیاً حتی در صورت متعادل بودن بودجه، ممکن است عواید مطابق پیش بینی وصول نشود؛ ثالثاً ممکن است عواید برای مخارج جاری کافی باشد ولی در فصولی از سال عواید کمتر و در فصولی دیگر بیشتر باشد که خزانه باید برای تأمین آن اقدام نماید (۱۰۲:۱).

۳,۲۲ ابزار عملیات خزانه

جهت تأمین مالی کسری بودجه در موارد یاد شده فوق، خزانه ابزار های در اختیار دارد که عبارت اند از:

۱. استفاده از نظام بانکی: استفاده از نظام بانکی به دو صورت امکان پذیر است:

الف) خزانه میتواند با استقراض از بانک مرکزی و سایر بانک ها، در مقابل واگذاری اوراق بهادار به آنها، احتیاجات خود را رفع کند. حد اکثر این نوع تأمین مالی به وسیله خرانه و وظایف نظام بانکی در این مورد معمولاً در قانون پولی و بانکی کشور مقرر میشود.

ب) در صورتی که وضع نظام بانکی مساعد نباشد بانک مرکزی موظف است احتیاجات مالی دولت را در چهار چوب مقررات انتشار اسکناس و پشتوانه و قانون پولی و بانکی کشور از طریق انتشار پول جدید تأمین کند. انتشار و فروش اوراق بهادار (از جمله اسناد خزانه و اوراق قرضه) از دیگر ابزار های تأمین مالی کسری بودجه است.

۲. استقراض: جبران کسر بودجه از طریق اخذ وام را می توان به صورت زیر طبقه بندی کرد:

الف) دریافت وام از منابع داخلی: این کار به دو طریق امکان پذیر است:

۱.افزایش اعتبارات بانکی و یا برداشت از نظام بانکی (بانک مرکزی) و چاپ اسکناس. دولت می تواند برای جبران کسر بودجه از بانک مرکزی وام دریافت کند. استفاده از این روش به منظور تأمین کسری بودجه دولت آثار انفلاسیونی به دنبال خواهد داشت. دلیل اصلی این انفلاسیون را باید در افزایش پول در گردش جستجو کرد؛ زیرا اگر در چنین شرایطی، ارزش کالا اعم از تولیدات داخلی یا واردات متناسب با برداشت انجام شده از نظام بانکی و خرج آن نباشد به یقین قیمتها افزایش خواهد یافت.

۲. انتشار اوراق قرضه. انتشار اوراق قرضه یکی از طروق تامین کسر بودجه است. اوراق قرضه اسناد بهاداری است که خرید و فروش می شود. این اوراق نرخ بهره مشخصی دارد و دولت متعهد به پرداخت اصل و بهره مربوط در زمان سررسید آن است. دولت می تواند با انتشار اوراق قرضه دولتی، پس اندازهای کوچک و کم حجم مردم را جمع آوری و به سمت سرمایه گذاریهای اقتصادی هدایت کند. دولتها می توانند با انتشار و فروش اوراق قرضه دولتی ضمن اجرای پلان های تولیدی و عمرانی خود-چون پول جدیدی را به جامعه تزریق نمی کنند-از ایجاد انفلاسیون جلوگیری کنند؛ لیکن استقراض در بلند مدت سبب افزایش بدهی دولت می شود و گاه ممکن است برای پرداخت اصل و سود آن استقراضهای بعدی صورت گیرد.

اخذ وام داخلی از طریق جذب منابع مالی از جامعه بهترین شیوه کسری بودجه است. در غیر این صورت اگر از طریق منابع مالی و پس اندازهایی که جهت سرمایه گذاری بوده است به دست آید، کار چندان مهمی صورت نگرفته است. متأسفانه در کشورهای جهان سوم به علت پایین بودن قدرت خرید مردم و بی اعتمادی مردم به دولتها از روش انتشار اوراق قرضه (استقراض عمومی) کمتر استفاده می شود و در این زمینه موفقیت چندانی به دست نیامده است.

نظر به اینکه بازپرداخت وامهای دریافت شده در سالهای بعد درحقیقت توسط نسلهای بعد (از طریق دریافت مالیات وغیره) صورت می گیرد، منابع تأمین شده به این شکل باید برای انجام دادن عملیات عمرانی و زیربنایی مصرف شود. در غیر این صورت، مصرف ادارهٔ امور جاری دولت به نسلهای آینده منتقل و به آنها تحمیل می گردد.

معمولاً دست دولتها در تأمین منابع کسری بودجه باز نیست و نمی توانند به راحتی کسری بودجه راتأمین کنند. دلایل این امر عبارت است از:

۱.برگشت وامهای ناشی از اوراق قرضه برای دولتها ایجاد محدودیت می کند؛

۲.محدود بودن ظرفیت استقراض دولت از مردم که به دلایل ظرفیت محدود پولی آنها این امر به راحتی امکان پذیر نیست؛ و

۳.برداشت از موجودی نسلهای آینده. در صورتی که پرداخت این منابع به صورت مالیات بر عهده نسلهای آینده قرار گیرد، اگر این مصارف جز در موارد طرحهای عمرانی و سرمایه گذاریهای اساسی به کار گرفته شده باشند، امری غیر عادلانه است.

ب) دریافت وام از منابع خارجی. یکی از راههای تأمین کسر بودجه دریافت وام از منابع خارجی است. مهم ترین روشهای دریافت وام از این منابع عبارت اند از:

- دریافت وام دولتهای خارجی؛

- دریافت وام از منابع خصوصی کشورهای خارجی؛

- دریافت وام از موسسات بین المللی (مانند صندوق بین المللی پول و بانک جهانی).

قرض یکی از منابع تأمین مخارج دولت است که ممکن است از منابع داخلی یا خارجی تأمین شود. چنانچه قرض از منابع خارجی تأمین شود مسلماً پیامدهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی خاص خود را دارد که می تواند موضوع بررسی جداگانه ای باشد.

علاوه بر دریافت وام، دولت می تواند از طریق افزایش درآمدها یا کاهش مصارف به جبران و یا پیشگیری از کسری بودجه اقدام کند. کاهش مصارف به طور اصولی می تواند در زمینه مصرف جاری، با رعایت صرفه جویی و در خصوص مصارف عمرانی با حذف طرحهای عمرانی دارای اولویت کمتر صورت پذیرد (۱۰۳:۱).

۳,۲۳ آثار اقتصادی کسری بودجه

در پاسخ به این سوال که آیا کسی بودجه دولت آثار نامساعد اقتصادی دارد نمیتوان جواب کلی و دقیقی را ارائه داد؛ زیرا آثار اقتصادی کسر بودجه دولت به علت چگونگی به وجود آمدن و تأمین مالی آن بستگی دارد چنانچه کسری بودجه دولت به علت افزایش مخارج جاری باشد، با توجه به اینکه این نوع

مخارج فقط باعث افزایش تقاضای کل میشود، ممکن است ایجاد انفلاسیون کند. از طرف دیگر اگر مخارج جاری دولت، مخارج مولد عاید نباشد و دولت را مجبور به استقراض کند، بهره و کار مزد پرداختی تأمین مالی این مخارج، باعث فشار اضافی بر جامعه خواهد شد. ولی اگر کسر بودجه دولت به علت اجرای سیاست مالی فعال بمنظور رهایی از رکود باشد و دولت با افزایش مخارج سرمایه گذاری خود و ایجاد کسری در بودجه یک سیاست مالی انبساطی اتخاذ کند، آثار اقتصادی آن در درازمدت، هدایت اقتصاد به سمت استخدام کامل خواهد بود. این نوع کسری بودجه امروز در کشور های در حال توسعه به عنوان یک ابزار سیاسی تلقی میشود. کینز و طرفدارانش از این سیاست کسری بودجه در اقتصاد دفاع کرده اند.

با توجه به مطالب گذشته هر کدام از منابع تأمین مالی کسری بودجه آثاری دارند که متفاوت از دیگران است:

- وام از نظر بانکی باعث افزایش بیش از حد ظرفیت پولی جامعه میشود و به انفلاسیون و افزایش قیمت ها منجر میشود.
- وام از طریق استقراض عمومی (اوراق قرضه) مطلوب تر است و اثر منفی چندانی ندارد، اما دولتها در جلب موافقت مردم در این زمینه توفیق چندانی ندارند.
- وام از منابع خارجی مدتی موجب واردات انواع کالا و خدمات و ابزار های فنی مورد نیاز میشود و اثر منفی چندانی بر اقتصاد ندارد ولی در بلند مدت اگر بازپردات وامها با عواید ارزی منطبق نباشد، ایجاد عدم تعادل ارزی مینماید که وضعیت نامطلوبی است (۱۰٦:۱).

خلاصه

فرض اقتصاد دانان براین است که تصمیمات بودجه ای در چهار چوب محدودیتها مالی اتخاذ میشوند و تجزیه و تحلیلهای اقتصادی به انتخاب بهترین تصمیمات کمک میکند. به عبارت دیگر در هر تصمیم گیری، فرصتهایی از دست میرود و معمولاً پول کافی برای اجرای همهٔ برنامه ها موجود نیست. زمانی که رابطهٔ بودجه با اقتصاد ملی مطرح میشود، نقش بودجه به عنوان یک عامل تثبیت کنندهٔ نوسانات اقتصادی جلوه گر میشود. در این حالت نقش کلان اقتصادی را در اقتصاد ملی ایفا میکند.

تاثیر بودجه بر اقتصاد کلان بگونهٔ است که این نقش دربرگیرندهٔ تاثیراتی است که بودجه بر تعادلهای و در نتیجه بر تعادل کل اقتصاد دارد. از آنجا که حدود نیمی از مصارف دولت هزینه های تولیدی و مصرفی است که دولت میتواند در هر یک از این اقلام تغییراتی دهد، نقش خاص دولت در بودجه کاملاً مشخص میشود.

امروزه این عقیده وجود دارد که دولت قادر است در هر بخش از اقتصاد تغییراتی ایجاد کند، اما در این مورد که دولت برای کمک به اقتصاد چه کاری را باید یا نباید انجام دهد توافق وجود ندارد. بر روی دو عامل مشکل آفرین توافق وجود دارد: بیکاری شدید و افزایش مداوم قیمتها. در ربع قرن گذشته ابزار های برخورد با این مشکلات، ابزار های سیاست مالی و پولی بوده اند که هر دو در بودجهٔ دولتی گنجانده شده اند.

مخارج دولت یا بصورت مخارج مصرفی است، یا بصورت مخارج سرمایه گذاری وجود دارد.در مقابل مخارج کل، تولید ملی قرار دارد و تعدلی اقتصادی از مقایسه مخارج کل و تولید ملی بدست میاید. با افزایش مخارج کل، تولید ملی تا حدی استخدام کامل افزایش میابد و پس از استخدام کامل، افزایش مخارج دولت با افزایش قیمت ها همراه خواهد شد. البته افزایش ارزش تولید ملی، افزایش اسمی است که فقط حاصل بالا رفتن قیمت تمام شد تولید یا به عبارت دیگر بالا رفتن نامتناسب بهای عناصر تولید است.

یکی از اثار اصول مالیات، کاهش عاید افراد است؛ زیرا افراد با افزایش مالیات قسمتی از عواید خود را به دولت واگذار میکنند. کاهش میزان مصرف به "میل نهای به مصرف" بسته گی دارد. با توجه به مطلب فوق ملاحظه میشود که افزایش مخارج دولت و کاهش عواید دولت بصورت کاهش مالیات، هرچند اثار مشابه دارند، ولی این اثار با یکدیگر متناسب نیستند؛ زیرا بمنظور حفظ تعادل استخدام کامل و اجتناب از ایجاد انفلاسیون پول، دولت مجبور است به موازات افزایش مخارج مذبور مالیات اضافی دریافت کند تا اثار ترقی قیمت ها و انفلاسیون پول را خنثی کند.

تغییرات اقتصادی بلند مدت عبارت است از تغییر در ساختار های اقتصادی- اجتماعی. این ساختار ها در کوتاه مدت ثابت اند و تنها در بلند مدت میتواند تغییر یابند، از قبیل تحول ساختار جمعیت از حیث جوانی یا پیری، تحول اقتصادی یک کشور از توسعه نیافتگی به توسعه یافتگی و یا تغییر ساختار کشور از یک کشور زراعتی به یک کشور صنعتی.

سیاست پولی حداقل به دو طریق برای بودجه ریزی دولتی دارای اهمیت است: اول اینکه تمام سطوح دولتی قرض میگیرند و سرمایه گذاری میکنند. دوم، بسیاری از پلان های دولتی بشدت تحت تاثیر سیاست پولی است.

هر کشور دارای ظرفیت پولی و اعتباری مشخصی است که با حجم تولید و اقتصاد آن کشور در ارتباط است و میزان حجم پول و اعتبارات تنها میتواند به مقداری که حجم تولیدات یک جامعه در سال افزایش میابد نوسان داشته باشد و اگر بیش از آن افزایش یابد قیمت کالا ها بالا خواهد رفت. طبق نظریۀ مقداری پول، چنانچه حجم پول و اعتبار افزایش یابد ولی حجم کالا ثابت باشد یا به میزان افزایش حجم پول رشد نداشته باشد، قیمتها بالا میرود و افزایش قیمتها هم به انفلاسیون منجر میگردد. تعادل پولی و مالی با یکدیگر مرتبط و هر دوی اینها با تعادل ارزی در ارتباط هستند.

دو راه حل برای کشوری که موازنه ارزی منفی است وجود دارد: ۱. کاهش ارزش پول ملی در مقابل ارز های خارجی – که بمنظور افزایش صادرات و جبران کسری موازنۀ صورت میگیرد. ۲. دریافت وام از خارج که به جهت تأمین کسری موازنۀ ارزی انجام میشود.

سیاست مالی عبارت است ازتنظیم و کنترول مخارج و عواید دولت برای دستیابی به هدفهای مطلوب اقتصادی .

اهداف اصلی سیاست اقتصاد کلان یا سیاست مالی و هدفهایی را که نیل به آنها با استفاده از بودجه دولت امکان پذیر است به اشکال ذیل است: ایجاد استخدام کامل، ثبات قیمت ها، ثبات و تداوم رشد اقتصادی، عرضۀ مناسب خدمات عمومی، تخصیص منابع، توزیع عاید **و** تشکیل سرمایه.

اساساً منظور ما از سیاست مالی اشاره به تغییرات آگاهانه در اندازه، ترکیب و زمان بندی مخارج و عواید مالیاتی دولت است. در نتیجه تغییرات آگاهانه در وضعیت بودجه دولت یعنی تفاوت بین مخارج دولت و عاید ناشی از مالیات بطور کلی باعث بروز تغییرات در سطح فعالیت اقتصادی میشود. اگر چه تغییر وضعیت بودجه میتواند ناشی از اقدام مقامهای مسئول دولتی در این زمینه باشد، اما وضعیت بودجه ممکن است بطور خودکار و بر اثر تغییر سطح فعالیت اقتصادی جامعه نیز تغییر یابد. بنابر این،

یک تغییر مشهود در کسر یا مازاد (بودجه دولت) شاید ناشی از تصمیم دولت در مورد تغییر نرخهای مالیاتی و یا تغییر مخارج باشد.

هنگامی که مخارج دولت از عواید آن بیشتر باشد، دولت با کسر بودجه مواجه میشود. میزان این کسری از مقایسه ارقام مربوط به عواید و مخارج به سادگی قابل محاسبه است. همانطوری که گفته شد گاهی اوقات دولت ها از کسر بودجه به عنوان یک سیاست برای تبدیل رکود اقتصادی به رونق استفاده میکنند و این ایده را مخالف اصل تعادل بودجه نمیداند. دولتها جهت مهار انفلاسیون با کاهش مصارف خود که رقم عمده از بودجه را تشکیل میدهد تقاضا کل جامعه را پایین میاورند و به این صورت با انفلاسیون مبارزه میکنند. به هنگام رکود اقتصادی نیز از سیاست کسر بودجه استفاده میکنند و وضعیت رکود را به رونق تبدیل مینمایند. ارقام که تحت عنوان منابع کسر بودجه قرار میگیرد عبارت اند از منابعی که اختلاف بین عواید و مخارج را میپوشاند.

از طرف دیگر، دولتها میتوانند مازاد بودجه را، که آن نیز موجب عدم تعادل بودجه میشود، به دو صورت مصرف کنند: پرداخت اعتبارات و وام های خارجی، نگهداری ذخایر جهت برداشت های بعدی.

جهت تأمین مالی کسری بودجه در موارد یاد شده فوق، خزانه ابزار های در اختیار دارد که عبارت اند از:استفاده از نظام بانکی و استقراض

با توجه به مطالب گذشته هر کدام از منابع تأمین مالی کسری بودجه آثاری دارند که متفاوت از دیگران است:وام از نظر بانکی باعث افزایش بیش از حد ظرفیت پولی جامعه میشود و به انفلاسیون و افزایش قیمت ها منجر میشود. وام از طریق استقراض عمومی (اوراق قرضه) مطلوب تر است و اثر منفی چندانی ندارد، اما دولتها در جلب موافقت مردم در این زمینه توفیق چندانی ندارند.وام از منابع خارجی مدتی موجب واردات انواع کالا و خدمات و ابزار های فنی مورد نیاز میشود و اثر منفی چندانی بر اقتصاد ندارد ولی در بلند مدت اگر بازپرداخت وامها با عواید ارزی منطبق نباشد، ایجاد عدم تعادل ارزی مینماید که وضعیت نامطلوبی است .

سوالات

۱. بودجه چه تاثیری را بر اقتصاد کلان دارد؟

۲. اقتصاد چه نوع تاثیر را بر بودجه دولت دارا میباشد؟

۳. بیکاری و انفلاسیون را تعریف نماید.

٤. مخارج دولت چطور باعث تعادل اقتصادی میگردد؟

٥. عواید دولت چگونه سبب تعادل اقتصادی میگردد؟

٦. تعادل اقتصادی بلند مدت یعنی چه؟

۷. سیاست پولی چیست و چه مزایای را دارا میباشد؟

۸. نظریه مقداری پول را بیان دارید.

۹. بودجه ارزی یک کشور چی را بیان میدارد؟

۱۰. بودجه چطور سبب تعادل ارزی کشور میگردد؟

۱۱. راه حل های که برای برطرف کردن موازنه ارزی کشور وجود دارد، کدام ها است؟

۱۲. سیاست مالی چیست؟

۱۳. در سطح ملی سیاست ملی چطور تعیین میگردد؟

۱٤. اهداف سیاست مالی کدام ها است؟

۱٥. ابزار های که دولت با استفاده از آن اقتصاد رکود را بسوی بهبود هدایت میکند کدام ها است؟

۱٦. نقش دولت در تعین سیاست مالی چگونه است؟

۱۷. قرضه ملی دولت کدام فواید را دارا است؟

۱۸. کسری بودجه یعنی چه؟

۱۹. کسری بودجه به حیث یک سیاست چگونه به کار برده میشود؟

۲۰. کدام راه های برای تامین کسر بودجه دولت وجود دارد؟

۲۱. تامین کسر بودجه دولت کدام آثار اقتصادی را در پی دارد؟

۲۲. تغییرات آگاهانه بودجه چیست و سبب بوجود آمدن کدام تغییرات میگردد؟

۲۳. مشکلات عمده در اعمال سیاست اقتصادی ناشی از چه است؟

۲٤. تاخیر درونی و برونی از هم چه فرق دارد؟

۲۵. مدل اسمیت را مختصراً در مورد سیاست مالی بیان دارید؟

مأخذ

۱. ابراهیمی نژاد، دکتر مهدی، فروج وند، اسفندیار. (۱۳۹۱)، اصول تهیه و تنظیم و کنترول بودجه، جلد دوم، تهران

۲. بروکس، جان، ایوانز، رابرت. (۱۳۸۵). سیاستهای اقتصادی کلان، مترجم: عبدالله جیروند، تهران، انتشارات مهربان.

۳. تینکار سید محمد. (۱۳۹۳) تیوری بودجه عامه، کابل، انتشارات لاجورد.

٤. توانایان فرد، حسن. (۱۳۸۵). فرهنگ تشریحی اقتصاد، تهران، جهان رایانه.

۵. فیشر، استانلی، دورنبوش، رودیگر. (۱۳۸۹). اقتصاد کلان، مترجم: محمد حسین تیز هوش تابان، تهران، انتشارات سروش.

٦. منکیو، گریگوری. (۱۳۸۹). نظریه اقتصاد کلان، مترجم: حمید رضا ارباب، تهران، انتشارات نی.

٧. FRrank, Brentano.(١٩٩٩). Fundemental of Econmics Policies, Brazil, McGraw.

فصل چهارم

نقش سیاست مالی در توسعه اقتصادی

٤,١. معنی و اهمیت سیاست های مالی در توسعه اقتصادی

سیاست مالی به معنی استفاده از مالیات، قرضه عمومی و مخارج دولتی بمنظور تثبیت یا توسعه اقتصادی است. تا قبل از کینز اقتصاد دانان کلاسیک ها مانند آدم اسمیت بر این عقیده بودند که شرکت دولت در فعالیتهای اقتصادی غیر ضروری است و تنها وظیفه دولت اخذ مالیات و حفاظت از مرز های جغرافیایی و سیاسی کشور است. بنابر این شرکت دولت در فعالیتهای اقتصادی پدیده ای نوین است. کینز شاید اولین اقتصاد دان بود که بطور نظام مند و سازمان یافته دخالت دولت در فعالیت های اقتصادی را تجویز کرد، اما تجزیه و تحلیل اقتصاد دانان پیرو کینز از سیاست مالی تنها در کشور های توسعه یافته کاربرد دارد. تنها وظیفه سیاست های مالی کشور های توسعه یافته تثبیت نرخ رشد استندرد زمینه نقش سیاستهای مالی در کشور های در حال توسعه باید گفته شود که وظیفه اصلی آنها نه تنها تثبیت رشد اقتصادی بلکه تمرکز سرمایه نیز است. سیاستهای مالی این کشور ها بیشتر در روند توسعه اقتصادی تاثیر دارد. در تجزیه و تحلیل کینز، سیاستهای مالی در کاهش پس اندازها و افزایش میل نهایی به مصرف موثر است. اما کمبود سرمایه مشکل اصلی کشور های توسعه نیافته است. به عبارت دیگر، سیاست مالی باید به نحوی اعمال گردد که از طریق تمرکز سرمایه ، روند توسعه اقتصادی را شتاب دهد. در اقتصاد این کشور های میل نهایی به پس انداز بسیار نازل و برعکس میل نهایی به مصرف بسیار زیاد است. بنابر این، هدف از اعمال این سیاست ها کاهش میل نهایی به مصرف درجهت افزایش میل نهایی به پس انداز است. تجزیه و تحلیل کینز تناسب بسیار کمی با شرایط اقتصادی کشور های در حال توسعه دارد. همان طور که نورکس می نویسد ((بی شک سیاستهای مالی پیشنهادی کینز تاثیرمعکوسی بر پس انداز و اثر مستقیمی در افزایش مصرف دارد در صورتی که چنین سیاست هایی در کشور های در حال توسعه به کار گرفته شود، به جای مجادله بیماریهای اقتصاد،آن را به ورطه نابودی خواهد افگند)).

سیاستهای مالی نقش پویایی را در کشور های در حال توسعه دارد. در حقیقت اعمال سیاستهای مالی بخش جدایی ناپذیر روند توسعه اقتصادی در این کشور ها است. سیاستهای مالی در کلام نورکس (نقش حیاتی در حل معضل تمرکز سرمایه در کشور های در حال توسعه دارد). در این کشور ها عواید قابل تصرف و

حجم پس انداز ها نهایتاً محدود است. آن گروه از مردم که از عواید زیادی برخوردار هستند بخش بزرگی از عواید خود را صرف مصارف تجملی و تقلیدی میکنند. بخش قابل ملاحظه ای از پس انداز ها در کانالهای غیر مولد مانند خرید املاک، احتکار، بورس بازی، خرید جواهرات وطلا، خرید ارز خارجی وغیره صرف میشود. در حالی که سیاست مالی درست میتواند این منابع به هرز رفته را مجدداً به کانالهای مولد اقتصادی نام برد. میتوان نسبت افزایش پس انداز (میل نهایی به پس انداز) را از طریق سرمایه گذاریهای دولتی در پروژه های اجتماعی و اقتصادی، ایجاد صنایع جدید و موسسات بانکی و اعتباری افزایش داد. این نوع پروژه ها سبب افزایش سطح استخدام، عاید و تولید در اقتصاد میشود. اخذ مالیات از عواید بالاتر به نحوی موثری مصرفهای تجملی و سایر مصارف غیر مفید طبقات ثروتمندتر را کاهش میدهد. این مالیات میتواند حربه مالی موثر و مهمی در جهت کاهش مصرف خصوصی و انتقال قدرت خرید مصرف کنندگان خصوصی به دولت باشد (٥٧٦:٥).

٤,٢. سیاست مالی، افزایش امکانات و فرصتهای استخدام

باید سیاستهای مالی در جهت افزایش فرصتهای استخدام و کاهش میزان بیکاری پنهان عمل کند. بدین منظور مخارج دولتی باید در مسیر طرحهای اجتماعی و اقتصادی قرار گیرد که بیشتر کاربر و سرمایه اندوز است. این مصارف ایجاد استخدام بیشتر میکند و بازدهی تولید را در بلند مدت افزایش میدهد. در کشور های در حال توسعه با جمعیت روستایی بیشتر، دولت میتواند با اعمال برنامه های توسعه منطقه ای (جاده سازی، حمام سازی و غیره) کارگران بیشتری را وارد این پروژه ها نماید و در منابع سرمایه صرفه جویی کند، بدین ترتیب سرمایه کاهش میابد. دولت علاوه بر تعهدات خود در احداث تشبثات تولیدی دولتی، باید در مراحل اولیه روند توسعه اقتصادی بطور همزمان از طریق اعطای اعتبار ارزان، سبسایدی، تخفیف های ویژه، معافیت های مالیاتی وغیره سرمایه گذاری های این بخش را تشویق کند. در مناطق روستای هدف اصلی باید توسعه صنایع محلی از طریق تأمین سرمایه و تخصص و آموزش لازم باشد. سرمایه گذاری در این زمینه ها با ایجاد فرصت های استخدام میتواند مشکل بیکاری این کشور ها را تا حدی حل کند.

در حقیقت سرمایه های دولتی اگر برمیزان استخدام نیروی کار نیفزاید، سبب به هرزه رفتن منابع اقتصادی خواهد شد. از آنجا که در کشور های در حال توسعه نرخ رشد جمعیت بسیار زیاد است، هدف اقتصادی ایجاد استخدام دقیقاً منطبق به جریان رشد اقتصادی کشور خواهد بود. توسعه سریع اقتصادی تنها

زمانی امکان پذیر است که نرخ رشد ایجاد امکانات استخدام و نیز عاید سرانه به مراتب بیشتر از نرخ رشد جمعیت باشد. بدین ترتیب باید تاکید بیشتری بر برنامه های تنظیم خانواده داشت. تا زمانی که رشد جمعیت کنترول نشده است، هدف افزایش ایجاد فرصت های استخدام غیر ممکن به نظر میرسد.

۴،۳. تثبیت شرایط اقتصادی در مقابل عدم ثبات بین المللی

در کوتاه مدت سیاست مالی باید علیرغم بروز نوسانات و بحران های ملی، شرایط تثبیت اقتصاد داخلی را ایجاد کند. کشور های در حال توسعه به دلیل اتکای بیش از حد به صدور مواد اولیه و محصولات کشاورزی بشدت در معرض تهدید نوسانات بین المللی هستند. اگر قیمت محصولات اولیه کشاورزی کاهش یابد، کسری در بیلانس تادیات این کشور ها افزایش میابد؛ دریافت های ارزی و عاید ملی کشور کاهش میابد، به دلیل خصلت بی کشش بودن عرضه فراورده های کشاورزی و عادی در شرایط افزایش صادرات قیمتها کاهش میابد. به همین ترتیب در صورت رونق اقتصادی بدلیل محدود بودن بازار و بی کشش بودن منحنی عرضه این فراورده ها راه های خارج از این بن بست محدود است. بهبود در رابطه های مبادله، غالباً با افزایش تولید و استخدام همراه نیست. برعکس افزایش عواید صادراتی برای مصارف تجملی، خرید املاک، سفته بازی وغیره صرف میشود. افزایش عواید صادراتی در صورت ثابت بودن تولید در کوتاه مدت و نیز وجود تنگناهای زیر بنایی سبب انفلاسیون خواهد شد. در صورت بروز بحرانهای داخلی و خارجی سیاست مالی نقش حساسی در تثبیت اقتصاد دارد. به منظور به حد اقل رسانیدن اثرات نوسانات دوره ای بین المللی در زمان رونق باید از طریق کاهش یا افزایش تعرفه های گمرکی با این نوسانات مقابله کرد. تعرفه های گمرکی بر صادرات میتواند سبب کنترول سود های باد آورده از افزایش قیمت محصولات صادراتی باشد. تعرفه های سنگین بر واردات کالا های مصرفی و ممنوعیت واردات کالا های لوکس نیز برای جذب قدرت خرید اضافی مصرف کنندگان خصوصی ضروری است. موفقیت سیاست مالی به گستردگی ممنوعیت ورود کالا های تجملی و لوکس و تعرفه های بسته شده بر صاردات و واردات و هدایت وجوه پس انداز ها و سرمایه ها در پروژه های سرمایه گذاری مولد بستگی دارد. در زمان رکود در بازار های جهانی عواید صادراتی کاهش میابد و بخش محصولات صادراتی بیش از بخشهای دیگر لطمه خواهد دید. در این شرایط دولت با اختیار برنامه های وسیع اجتماعی از طریق سیاست کسری بودجه در صدد ترمیم زیانها بر میاید. اما تزریق قدرت خرید اضافی سبب افزایش قیمت محصولات و مصرف به علت بی کشش بودن عرضه این محصولات در کوتاه مدت خواهد شد.

بنابر این سیاست های مالیاتی را باید با دید وسعیتر مورد بررسی قرار داد. هدف اصلی این سیاست ایجاد تنوع در اقتصاد و ایجاد رشد متوازن در بخشهای مختلف اقتصادی باید باشد. بمنظور کاهش اثرات نوسانات دوره ای بین المللی، اعمال سیاستهای مالی ضد نوسان ضروری است، به نحوی که در دوران رکود اقتصادی سیاست کسر بودجه و در دوران انفلاسیون قیمتها سیاست مازاد بودجه اعمال گردد. به هر حال شرط موفقیت این سیاستها ترکیب آنها با سیاستهای پولی است (٦٤:٣).

٤،٤. مقابله با انفلاسیون

سیاست مالی باید برای مقابله با اثرات انفلاسیونی بجای مانده از اعمال سیاستهای توسعه عمل کند. در اقتصاد بین عرضه و تقاضای منابع تعادل وجود ندارد. همراه با افزایش قدرت خرید، تقاضا نیز افزایش میابد؛ اما عرضه به دلیل بی کشش بودن عرضه تولید- که این نیز خود از تنگناهای زیر بنایی ناکامل، بودن بازار ها و انعطاف ناپذیر بودن ساختار اقتصاد ناشی میشود، محدود میشود. افزایش تقاضا از یکطرف و افزایش نسبی کمتر عرضه از طرف دیگر سبب افزایش سطح قیمت ها میشود. در این شرایط به دلیل کاهش قدرت خرید واقعی مصرف کنندگان در نتیجه انفلاسیون قیمتها ممکن است دستمزد گیران تقاضای دسمتزد بیشتر کنند. افزایش دستمزد ها سبب افزایش مصارف تولید و در نتیجه انفلاسیون مجدد قیمتها میشود.اگر سرمایه گذاری ها بیشتر در تولید کالاهای سرمایه ای نسبت به بخش کالا های مصرفی در اقتصاد صورت گیرد، فشار های انفلاسیونی شدت بیشتر خواهد گرفت (٩٥:٢).

مالیات مستقیم تصاعدی همراه با مالیات بر کالاهای مصرفی ابزار های مالی موثری در جهت مقابله با فشار های انفلاسیونی است. این نوع مالیات سبب کاهش عواید پولی و انتقال قدرت خرید مصرف کنندگان خصوصی به بخش دولتی میشود. بهر حال نحوه مالیات بندی باید به ترتیبی باشد که تاثیر معکوس بر سرمایه گذاریهای خصوصی نگذارد. هدف سیاستهای مالی تنها مقابله با فشار های انفلاسیونی نیست، بلکه حربه های موثری در جهت تثبیت قیمتها نیز بشمار میاید. به این منظور همراه با اعمال سیاستهای مالی، دولت باید گامهای در جهت از بین بردن انعطاف ناپذیری ساختاری، برنامه ریزی توسعه بخشهای مختلف اقتصادی، کنترول فیزیکی بر روی تولید و توزیع کالا های ضروری، پرداختهای انتقالی و حمایت از صنایع تولید کالا های مصرفی ضروری بردارد. از همه مهمتر برای موثر واقع شدن ابزار های مالی برای مقابله با فشار های انفلاسیونی باید با سیاست های پولی حمایت شود. زیرا سیاستهای پولی دارای برتری کنترول توسعه سیستم پرداخت اعتبار و وام است و در نتیجه سبب کاهش قدرت خرید مردم و

افزایش همزمان پس انداز های داوطلبانه میشود. بدین ترتیب، ترکیب سیاستهای پولی و مالی برای مقابله با انفلاسیون قیمتها ضروری است. در زمان انفلاسیون قیمتها باید مالیات افزایش یابند، فروش اوراق بهادار افزایش و مخارج دولت باید کاهش یابد. از یکطرف سیاست های مالی اعمال شود و از طرفی دیگر سیاست های پولی نرخ سپرده های قانونی بانکها باید افزایش و حجم پول در گردش کاهش یابد، نرخ تنزیل مجدد نیز مجداً افزود شود و بلاخره فروش اوراق بهادار آغار گردد .

٤,٥. افزایش و توزیع مجدد عاید ملی

سیاست مالی باید در جهت افزایش عاید ملی و توزیع مجدد آن به ترتیبی عمل کند که عواید بیشتر تقلیل و نابرابری های اقتصادی کاهش یابد. نابرابریهای فوق العاده زیاد در توزیع عاید و ثروت سبب بروز بی ثباتی و شکافهای عمیق سیاسی و اجتماعی میشود که هر دو عاملی بازدارنده در جریان توسعه اقتصادی هستند. توزیع نابرابر عواید سبب دو قطبی شدن جامعه میشود. بطوری که در یکطرف تعداد محدود ثروتمندان قرار خواهند گرفت که عواید سرشار خود را صرف مصارف تجملی، احتکار، خرید املاک، زیور الات و ارز خارجی میکنند و در طرف دیگر توده های مردم با فقر و بدبختی دست به گریبان خواهند شد. یکی از اهداف سیاستهای مالی از بین بردن نا برابریهای اقتصادی و اجتماعی و هدایت این منابع در کانالهای مفید برای توسعه اقتصادی است (٦:٢٠٠).

نقش سیاست های مالی در جهت توزیع مجدد عواید شامل افزایش عواید حقیقی توده های مردم از طریق کاهش عواید بالاتر است. بدین منظور دولت میتواند تولید، استخدام و عواید حقیقی را از طریق افزایش سرمایه گذاری های عمومی در پروژه های اجتماعی و اقتصادی افزایش دهد. دراین حالت وضعیت اقتصادی توده های مردم بهبود نسبی میابد و استاندرد زندگی بالا خواهد رفت. این سیاست زمانی موثرتر خواهد بود که بطور همزمان به منظور از بین بردن نابرابری ها منطقه ای انواع وامهای سرمایه گذاری منطقه ای نیز صورت گیرد. بدین ترتیب میتوان با یک تیر دو نشان زد، یعنی از یکطرف نابرابری ها درآمدی را کاهش داد و از طرف دیگر با اعمال ویژه های گوناگون سرمایه گذاری از شدت نابرابری ها منطقه ای در قلمرو یک کشور واحد کاست. دولت برای کاهش عواید بالاتر میتواند بر عواید بالا مالیات ببندد و از طریق پروژه های سرمایه گذاری، آنرا در اختیار توده های مردم قرار بدهد. سیستم مالیات بندی باید شامل مالیات بر عاید، ثروت، املاک و مصارف جنسی وغیره باشد. یکی از اجزای مهم سیستم مالیات بندی اعمال مالیات سنگین بر مصرف کالا های تجملی و لوکس باید باشد. اما از طرف دیگر، اعمال

مالیات سنگین بر عواید بیشتر میتواند از طریق کاهش قدرت سرمایه گذاری عواید بزرگ و توزیع این عواید در میان توده های مردم فقیر، سبب کاهش رشد اقتصادی گردد. بنابر این، بهترین روش افزایش تولید، عاید و استخدام خواهد شد.

یکی از مشکلات اساسی در سیستم مالیاتی کشور های در حال توسعه، اعمال قوانین مالیاتی است. فشار های سیاسی، فقدان روحیه جمعی و فرد گرایی مفرط و فقدان تشکیلاتی اداری موثر از عوامل بازدارنده اعمال سیاستهای مالی برای کنترول عواید بزرگ است. این نکته را نباید فراموش کرد که یکی از اهداف اصلی تعدیل نابرابری ها اقتصادی در توزیع عاید نه تنها توزیع عادلانه عواید بستگی عاید ملی دارد. سیاست مالی به تنهایی فاقد کارایی لازم برای دستیابی به این اهداف دوگانه است، زیرا اکثر این کشور ها فاقد جو سیاسی و اجتماعی مناسب و تشکیلات اداری لازم برای اعمال و جمع آوری مالیات مختلف هستند. همان طوری که نورکس مینویسد " هدف سیاستهای مالی، تامین وجوه لازم برای اعمال پروژه های توسعه اقتصادی برای کاهش نابرابری های اقتصادی در توزیع عواید است. موفقیت سیاستهای مالی در دست یابی به اهداف فوق به موارد زیر بستگی دارد:

۱. حجم عواید عمومی که دولت میتواند از این طریق کسب کند.

۲. حجم و جریان مصارف عمومی، حربه های مالی که دولت میتواند به کمک آنها منابع مالی خود را تقویت کند عبارت از: سیاست مازاد بودجه، مالیات، و قرضه های عمومی از مصرف کنندگان خصوصی و بانک های تجاری. از این ابزار های را بنحوی باید به کاربرد که سبب ثبات و توسعه اقتصادی شود.

٤,٦. مالیات به مثابه موثرترین حربه سیاستهای مالی

از میان تمام ابزار های سیاست مالی، یعنی مالیات، خرید و فروش اوراق قرضه دولتی و مخارج دولت، مالیات موثرترین حربه سیاست مالی هستند. مازاد بودجه تنها زمانی امکان پذیر است که قیمت کالا های تولیدی توسط تشبثات دولتی یا نرخ های مالیاتی افزایش یابد. فروش اوراق قرضه در کشور های در حال توسعه را با توجه به نرخ بهره نازل این اوراق چندان مقرون به صرفه نیست. اگر نرخ بهره آنها زیاد باشد، بطور معکوس بر جریان سرمایه گذاری ها تاثیر خواهد گذاشت. در حالیکه وامگیری از بانکها تنها سبب انحراف منابع و افزایش سطح قیمتها خواهد شد. بنابر این کارایی واقعی سیاستهای مالی در ساختار سیستم مالیات گیری کشور ها نهفته است. اهمیت مالیات درآن است که دولت یک برنامه پس انداز اجباری

بر مصرف کنندگان تحمیل کند، در حالیکه سرمایه گذاری ممکن است توسط بخش خصوصی یا بخش دولتی و یا ترکیبی از دو بخش صورت گیرد. همانطور که بولتن اقتصادی برای آسیا و شرق دور مینویسد: : " مالیات تنها حربه موثر مالی برای کاهش مصرف خصوصی و سرمایه گذاری و نیز انتقال منابع به بخش دولتی برای توسعه اقتصادی است." بدین منظور برای تشویق توسعه اقتصادی میتوان از مالیات برای دستیابی به اهداف زیر استفاده کرد (٨٥:٤):

١. تحدید مصرف خصوصی و انتقال منابع از مصرف به سرمایه گذاری.

٢. افزایش انگیزه های پس انداز کردن و سرمایه گذاری کردن.

٣. انتقال منابع از عموم مردم به دولت برای سرمایه گذاری در اهداف تشبثات مولد اقتصادی و نیز طرح های اقتصادی و اجتماعی.

٤. اصلاح روند سرمایه گذاری.

٥. کاهش نابرابریهای اقتصادی در میان توده های مردم.

٦. ایجاد مازاد اقتصادی.

٤,٧. نقش سیاست مالی در تضاد بین اهداف رشد اقتصادی و توزیع عاید

در اینجا اهداف رشد اقتصادی و توزیع در آمد را در ارتباط با هم بررسی میکنیم؛ زیرا بین این دو هدف تضاد وجود دارد که احتمالاً طی زمان بیشتر میشود و به نظر میرسد بصورت یکی از مسایل مهم سیاست مالی درآید. در دو حوزه هدف های مذکور، بسیاری از جریانات مالی، به منزله ابزار کار، به کار گرفته میشود. این امر اغلب به شکلی رخ میدهد که هدف های به منزله هدف اضافی در جهت مقاصد موجود برای بکار گیری مصارف (یا برای هدف مالی عواید) متجلی میشود. به این ترتیب، عاید مالی لازم بودجه مالیات بر عاید بشکل مناسب بکار میافتد. در گذشته با دیدگاه های رقابتی و نیز با دیدگاه های رشد اقتصادی مثلاً مالیات بر فروش خالص جای مالیات بر فروش ناخالص را میگرفت و نوعی "جبران خسارات" سبب کاهش میزان خطر پذیری سرمایه گذاری میشد؛ ولی این اهداف به منزله مقاصد کاربردی مستقیم مصارف نیز شکل میگیرد و اشکار میشود، بویژه از لحاظ سیاست توزیع و با انگیزه های خاص اجتماعی.

تضاد بین اهداف رشد اقتصادی و توزیع عاید را به بهترین شکل ممکن میتوان در سیاست مالی جهت گرفته بسوی توزیع بیان کرد. در این میان از طریق قوانین و مقررات کمک های اجتماعی که بصورت بخشودگی مبالغی از عاید وغیره بچشم میخورد به "مواردی اضطراری" شدید پی میبریم. نوعی فعالیت و بهره مندی مطلوب گروه های اضافه ای که به طوری متوسط عاید کمتر و ناخوشایندتری و بهره مندی مطلوب گروه های اضافی که بطور متوسط عاید کمتر و ناخوشایندتری دارند، شامل این فعالیت ها میشوند، در نتیجه تعداد بیشتری از دریافت کننده گان کمک مشمول این معافیت قرار میگیرند. این امر در مورد طرف های تامین مالی چنین است که مالیات گیری قابل توجه و کاملاً مشخص عواید بالا فقط اندکی عاید مالیاتی اضافی به همراه دارد، بنابر این باید برای تامین مالی برنامه های وسیع و متعدد به طبقات دارنده عواید بیشتر و قدرتمند تر مراجعه کرد که با خواسته ها و توقعات رو به افزایش گروه های نظارت کننده و مراقب بیشتر به حد میانگین عاید نزدیک میشوند؛ در نتیجه اثر توزیع مجدد مالیاتی محاسبه شده بر اثری وضع افراد مشمول، چی شامل تخفیف شده باشند و چی مشمول مالیات گیری قرار گیرند؛ در هرم درآمدی صاحبان عواید تنزیل میکند که توزیع مجدد و وسیع لازم است با به افزایش قابل ذکر در اثر توزیع مجدد عاید برسند؛ به این ترتیب تا حدی نیز روشن میشود که چرا گاهی بخش اعظمی بودجه دولتی به برنامه های تامین مصارف اجتماعی اختصاص میابد.

با روند توصیف شده، تضاد هدف رشد اقتصادی با هدف توزیع عاید بیشتر میشود. اگر در طرف مخارج و مصارف، عواید انتقالی قابل حصول به سطح عواید قابل حصول از بازار نزدیکتر شود، خطر "با دارندگی عملی" افزایش میابد. سیستم رضایت بخش وجوه برگشتنی مورد نظر، که انگیزه کار کردن را بطور کامل در بر میگیرد، در حین حال از لحاظ سیاست توزیع کاملاً پذیرفتی است و با اصل رفتاری یکسان تطبیق میکند؛ اما به نظر میرسد که بسختی قابل ساختن و بنا کردن باشد. باید انگیزه کار کردن را تقویت کرد تا کارگران و شهروندان مشغول در پروسه کار مثلاً در حد نرخ کمکهای اجتماعی و بیمه اجتماعی صاحب عاید اضافی میشوند، اجازه یابند به سطح بالاتری از عاید خالص برسند که حد آن بالاتر از دریافت کننده گان کمک های اجتماعی است که با ضوابط اجتماعی مشابه این مبلغ را دریافت میکنند. البته چنین کاری مغیر تامین مالی و رفع نیاز خواهد بود، اما بهر حال، انگیزه کارکردن را در خود دارد.

دو طرف عواید تضاد با هدف رشد در بالا بردن میزان بالای مالیاتی از عاید ناشی از کار و سود نشان داده میشود. در اینجا به نظر نمیرسد مساله ای اساسی در مورد "باز دارندگی" صاحبان عواید بالا وجود

داشته باشد و انگیزه این افراد برای کارکردن تا حدودی علاقه به شغل پر مسؤلیت یا جاذبه خودکار است. در اینجا عاید کار پایه محاسبه و اندازه گیری، برای بسیاری از پرداخت کنندگان مالیات محسوب میشود؛ مثل مالیات بر عاید، سهم کارگران و کارفرمایان در بیمه های اجتماعی، حدود و میزان دریافت و استفاده از خدمات فراوان بیمه های اجتماعی و پرداختهای متعدد کارخانه ها به مجموعه مزدهای مستقل. با این امر تفاوت عاید ناخالص به دست آمده در بازار و عاید قابل تصرف و تملک، که نوعی حایل بین عاید خالص و ناخالص است، برای این تعداد رو به افزایش جمعیت داوطلب پیوسته بیشتر میشود. این بازتاب در مقابل گویای حایل که در بسیاری از کشور ها دیده شده و در مورد المان فدرال هم صادق است، در دو جهت ادامه میابد؛ اگر یکطرف مصرف کننده گان خصوصی در تشبثات تولیدی میکوشند از بار مالیاتی اجتناب کنند، یا بسوی کار های پنهانی روی آورند مانند کار در بازار سیاه یا کار قاچاق. از طرف دیگر، اشتغالات برای مصارف شخصی که مشمول مالیات نمیشوند، مثلی امور خانه داری در قبال خدماتی که به دیگران بر میگردد (مثل کار های دستی) از نظر مالیاتی پیوسته پر کشش تر است. در هر صورت هدف رشد اقتصادی تحت تاثیر قرار میگیرد. اثر ملاحظه شده مذکور تا حدی واقعاً وجود دارد؛ مثلاً اگر عرضه کار محدود شود و در نتیجه محصول خاصی تولید نشود یا خدمات بخصوصی ارائه نگردد، فقط بخشی از آن از لحاظ فن اندازه گیری، مشروط و غیر قابل سنجش است، یعنی نمیتوان آنها را محاسبه کرد؛ زیرا در خانواده های خصوصی خدمات انجام شده خانه داری در محاسبات تولید ملی گنجانیده نمیشود و در نتیجه شاخص رشد منعکس کننده واقعیت نیست (۱:۵۳).

۴,۸. نقش قرضه دولتی در توسعه اقتصادی

قرضه های عمومی میتواند منبع مهمی تمرکز سرمایه در کشور های در حال توسعه نباشد. اصولاً شیوه های موثر تر از روشهای اجباری است و به همین دلیل قرضه عمومی بهتر از پرداختهای مالیاتی است. مالیات نوعی پس انداز اجباری و قرضه نوع وامدهی داوطلبانه است. هیچ مالیات دهنده ای به پرداخت مالیات راضی و خشنود نیست، زیرا پولی است که از کف او میرود، بدون آنکه انتظار بازگشت آن را داشته باشد. در حالیکه وام دهنده، پول خود را به دیگری به عنوان وام قرض میدهد و میتواند پول خود را حتی با پاداش آن (سود) دریافت کند. قرضه عمومی، برخلاف مالیات، هیچ اثری معکوسی بر انگیزه های پس انداز و سرمایه گذاری ندارد. برعکس بهره پرداختی بر روی خرید اوراق قرضه حربه موثری در بر انگیختن انگیزه ها است.

انتشار اوراق قرضه یا وامگیری عمومی توسط بخش دولتی وسیله ضد انفلاسیونی موثری در جهت جذب مازاد های پولی از دستهای مردم و تمرکز آن در نزد دولت است. برنامه موفق قرضه عمومی میتواند از طریق انحراف منابع از کانالهای غیر مولد به پروژه های مولد اقتصادی به توسعه اقتصادی کمک کند. معمولاً قرضه های عمومی در جهت پر کردن منابع درآمدی دولت در هنگام کسر بودجه یا تامین وجوه مالی لازم برای پشتیبانی پروژه های اجتماعی و اقتصادی است و میتواند روش مفیدی برای تضمین منابع مالی پروژه های توسعه اقتصادی باشد.

در کشور های در حال توسعه زمینه های اعمال سیاست قرضه عمومی به علت پایین بودن سطح عواید، پس انداز ها و نیز میل نهای به مصرف بسیار توده های مردم بسیار محدود است. توزیع عاید در این کشور ها بسیار ناعادلانه است، فقرا توان مالی خرید اوراق قرضه را ندارد و طبقات ثروتمند نیز به دلیل پایین بودن نرخ بازده این اوراق نسبت به خرید طلا، املاک بورس بازی، سفته بازی و نیز نا امنی های سیاسی و اجتماعی، تمایل به خرید آنها از خود نشان نمیدهند. دولت نیز به دلیل فقدان بازار سازمان یافته پول و سرمایه در موقعیتی قرار ندارد که بتواند پول زیادی قرض کند. موسسات پولی و مالی و سیستم بانکی بسیار اندک و از نظر مالی آنقدر ضعیف هستند که نمیتواند نیاز های مالی دولت را از طریق خرید اوراق قرضه تامین کند.

دور نمای نا امن و شاید تاریک سیاسی و اجتماعی دولتهای حاکم یکی دیگری از دلایل ناموفق بودن سیاست قرضه دولتی در این کشور ها بشمار میرود. بطوری که ثبات سیاسی و اجتماعی بسیار غیر متحمل و تشنج های سیاسی بسیار نزدیک محتمل است. به هر حال قرضه ملی میتواند در مراحل ثانوی توسعه اقتصادی، یعنی هنگام رشد عواید سرانه به اندازه کافی، باموفقیت توام باشد. با افزایش نرخ بهره پرداختی در اوراق قرضه با ایجاد تسهیلات جانبی با در نظر گرفتن پاداش های نقدی از طریق قرعه کشی یا پاداش های معنوی میتوان پس انداز کنندگان را برای خرید اوراق قرضه تشویق کرد. از میان این سیاست ها، افزایش نرخ بهره سبب کاهش سرمایه گذاری ها میشود و اثرات انفلاسیونی در پی خواهد داشت و در نتیجه، سیاست های در نظر گرفتن پاداش های نقدی و معنوی موثر تر است. از طریق سیاست های زیر میتوان به اهداف مطلوب دست یافت:

دولت باید از افتادن پس انداز ها در کانالهای غیر مولد به طروق مختلف جلوگیری کند. توده های مردم باید تشویق شوند که بیشتر پس انداز کنند. این کار را با تبلیغات، اغوا کردن و یا آموزش صحیح میتوان انجام داد.

شبکه های موسسات مالی باید بتواند که پس انداز های مردم را جذب کنند. تاسیس بانکهای پس انداز، بانکهای تجاری، موسسات بیمه و موسسات تضمین اجتماعی میتواند وسیله های موثری در ترغیب مردم و پس انداز بیشتر باشد.

دولت باید اوراق قرضه گوناگون تحت عناوین مختلف را منتشر کند و با ارائه نرخ های بهره رقابتی و تضمین پرداخت بدهیها، پس انداز های خصوصی را جذب کند؛ موفقیت برنامه قرضه عمومی تا حدی زیادی به درجه اطمینان مردم و مشروعیت دولت ها بستگی دارد. در شرایط ثبات سیاسی و مالی مسلماً برنامه قرضه عمومی با موفقیت بیشتری توأم خواهد بود.

علیرغم تمام این شرایط در صورت عدم موفقیت دولت در جذب پس انداز های داوطلبانه مردم، دولت باید با اختیار ابزار های مناسب شرایط قرضه اجباری برای بسیج منابع سرمایه را فراهم آورد. بنابر این، قرضه عمومی اجباری در آن دسته از کشور های در حال توسعه ضروری است که مالیات گیری و قرضه های عمومی داوطلبانه کارایی ندارد. آن دسته از گروه های اجتماعی که از منابع مالی خود برای سرمایه گذاری در پروژه های غیر مولد استفاده میکنند باید هدف های اصلی دولت برای اعمال برنامه قرضه های اجباری باشند. نورکس استفاده از روش های اجباری برای تمرکز سرمایه را چنین توجیه میکند که " با توجه به اینکه مردم این کشور های سعی میکنند مصرف خود را افزایش دهند (در شرایط افزایش عاید) و با توجه به ابعاد دارایی ها تحت تصرف آنها اعمال روش های اجباری برای جذب منابع مالی آنها، قابل قبول است. قرضه های اجباری ممکن است کمی بیشتر از پرداخت های مالیاتی باشد و بین انگیزه های کارگران و تولید کنندگان تفاوتی وجود داشته باشد. همانطور که در دوران جنگ یعنی زمانی که ذخایر پولی خرج نشده، در نتیجه کمبود کالا های مصرفی یا کوپونی کردن توزیع کالا افزایش یابد، این عوامل نیز متفاوت است. در شرایط که پس انداز های داوطلبانه صورت نمیگرد وام های اجباری به جای مالیات میتواند به عنوان یک روش پس انداز اجباری، موثر باشد". اما در مورد کشور های در حال توسعه، بر این روش برای جذب منابع مالی خرج نشده جز برای تامین مالی یک پروژه خاص و بودجه در

کوتاه مدت، تجویز نمیشود. بهتر است که دولت تکیه بیشتر بر قرضه داوطلبانه داشته باشد. در برخی از کشور های در حال توسعه مانند هندوستان برنامه قرضه عمومی داوطلبانه بسیار موفقیت آمیز بوده است. علت این موفقیت ثبات سیاسی و اقتصادی این کشور و مطلوبیت نرخ بازده این سرمایه گذاری ها است.

٤,٩. نقش مصارف دولت در توسعه اقتصادی

در کشور های در حال توسعه، بخش خصوصی تمایلی به سرمایه گذاری در پروژه های مخاطره آمیز و آندسته پروژه های که نرخ بازدهی سرمایه آنها نازل است، ندارد. به همین دلیل اکثر سرمایه گذاری ها بخش خصوصی در این شرایط ، توسعه سریع اقتصادی و رشد متداوم ساختمان سازی تمرکز یافته است. تحت این شرایط، توسعه سریع اقتصادی و رشد متداوم اقتصادی تنها زمانی به وقوع میپیوندد که دولت مخارج و مصارف خود را افزایش دهد. بنابر این، در اولین گام دولت سرمایه گذاری های خود را در بخش ایجاد تسهیلات زیر بنای و خدمات عمومی متمرکز میکنند. دولت از امکانات مالی بیشتری برخوردار است و در موقعیت بهتری برای اجرای طرح های اجتماعی و اقتصادی که نیازمند زمان طولانی برای رسیدن به مرحله تولید است، قرار دارد. نقش مصارف عمومی در افزایش نرخ رشد، ایجاد فرصت های استخدام بیشتر، تشویق و ترغیب بخش خصوصی برای سرمایه در طرح های عمرانی و ایجاد توازن منطقوی بین نواحی مختلف کشور نهفته است.

افزایش سرمایه گذاری های دولتی در ایجاد صنایع سنگین و کلیدی در مراحل اولیه توسعه اقتصادی، آهنگ رشد اقتصادی را افزایش میدهد. اما سرمایه گذاری در بخش تولید کالا های سرمایه ای ممد است که سبب افزایش تولید کالا های مصرفی و سرمایه ای در بلند مدت شود. بنابر این، مخارج عمومی باید در مسیر نیاز های فوری و کوتاه مدت اقتصاد نیز قرار بگیرد تا بتوان با فشار های شرایط افزایش بازدهی بخش کشاورزی را فراهم آورد تا تولید این بخش بتواند با تقاضای رو به تزاید برای مواد غذای و مواد اولیه و همچنین با گسترش صنایع تولید کننده کالا های مصرفی تقاضای روز افزون برای این کالا ها مقابله کند. بدین ترتیب، نه تنها با افزایش تقاضا مقابله میشود، بلکه برای جمعیت بیکار نیز فرصتهای استخدام ایجاد میگردد. آهنگ رشد اقتصادی را تنها زمانی میتواند افزایش دهد که بر اساس پلان های عمرانی مصارف عمومی، اهداف کوتاه مدت و بلند مدت را بطوری همزمان در بر گیرد.

مصارف عمومی در پروژه های اجتماعی و اقتصادی فرصت های استخدام بیشتری ایجاد میکنند، عواید به مقدار بیشتری و از همه مهمتر ظرفیت مولد اقتصادی افزایش میابد. زمانی که دولت پروژه های عمومی خود مانند ساختمان جاده ها، راه آهن، پروژه های تامین نیرو، کانالهای آبرسانی را شروع میکند، هزاران کار جدید در کشور ایجاد میشود، ایجاد چنین خدماتی به افزایش تولید و تجارت نیز کمک میکند. مخارج عمومی بر روی طرح های اجتماعی مانند آموزش و پرورش، بهداشت عمومی، مسکن ارزان وغیره مردم را از نظر روانی و جسمانی در شرایط مطلوبتری قرار میدهد. این مسئله تنها در حیطه اختیارات و قدرت مالی دولت است که بتواند با ایجاد مراکز و موسسات تعلیماتی و فنی، مهارتها و تخصص های لازم برای توسعه سریع اقتصادی را از طریق سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی تأمین کند.

همچنین مصارف عمومی از طریق بهبود و اصلاح تخصیص منابع در کانالهای مورد نظر و مطلوب توسعه اقتصادی را شتاب میدهد. به منظور از بین بردن کمبود مواد غذایی در مواقع بحرانی، دولت میتواند از طریق پرداخت سبسایدی به کالا های ضروری ، قیمت این محصولات را کنترول کند. همچنین دولت میتواند با سیاست های گوناگون مانند پرداخت سبسایدی، قیمت های مواد غذای را برای تشویق و حمایت از دهقانان تثبیت کند. دولت ممکن است برای افزایش تولید کالا های ضروری و پایین دادن به انحصار بخش خصوصی در تولید کالا های معین، اقدام به احداث تشبثات تولیدی دولتی کند. همچنین امکان دارد دولت از طریق ملی کردن خدمات شهری و بانکها به کاهش قیمت و افزایش امکان کارایی این تسهیلات برای رفاع حال توده های مردم اقدام کند.

مخارج دولتی میتواند در تمام مصارف و فعالیت های اقتصادی گسترش یابد. یکی از خصوصیات عمده کشور های در حال توسعه توزیع شدید نابرابر ثروت و عاید در این کشور ها است. مخارج عمومی میتواند حربه موثر برای کاهش این نابرابری ها باشد. مخارج دولتی در زمینه های آموزش و پرورش، بهداشت عمومی، تسهیلات درمانی روند تمرکز سرمایه انسانی را بهبود میبخشد و تشدید میکند. در نتیجه قدرت کسب عاید جمعیت کار افزایش میابد. زمانی که توسعه اقتصادی در نتیجه سرمایه گذاری های دولتی بسرعت در حال پیشرفت است امکان استخدام به علت افزایش تعداد مشاغل زیاد میشود و کار بیشتری برای مردم ایجاد خواهد شد و همراه با کسب تخصیص های گوناگون سطح دستمزد ها نیز در داخل کشور شروع به افزایش میکند. صنعتی شدن، سهم دستمزد ها را در عاید ملی افزایش و سهم سود را

کاهش میدهد. در نتیجه در بلند مدت شکاف بین عواید کمتر و بیشتر تخفیف میابد. مخارج عمومی میتواند از طریق گسترش موسسات پولی و مالی و عرضه سرمایه ارزان موجبات توسعه بخش خصوصی را فراهم آورد. در زمان رکود اقتصادی با پرداخت وام های میان مدت و کوتاه مدت به مصرف کنندگان، تقاضا ایجاد میشود. وظیفه گسترش سیستم اعطای اعتبار، به علت فراوانتر بودن منابع سرمایه در نزد دولت، بر عهده بخش دولتی است. در هندوستان بانک توسعه صنعتی هندوستان و بانک دولتی هندوستان و دیگر بانکهای تخصصی از طریق وامهای بلند مدت با نرخ بهره اندک سبب تشویق بخش های کشاورزی و صنعتی به افزایش تولید میشود. زمانی که دولت سرمایه گذاری های خود را در طرح های اجتماعی و اقتصادی افزایش دهد، راه برای رشد و توسعه اقتصادی بخش خصوصی هموار خواهد شد و ایجاد تسهیلات زیر بنای، صرفه جویی های خارجی را در پی خواهد داشت (٢٦٥:٥).

سر انجام مخارج دولتی سبب توازن منطقه ای در قلمرو یک کشور میشود. در فصل های گذشته در مورد زیان های اقتصادی و سیاسی نابرابری های منطقه ای در چهارچوب یک کشور صحبت کردیم. اگر همه کار ها بر عهده نیروی های فعال بازار گذاشته شود، صنایع، تجارت، بانکها و تقریباً تمام فعالیت های عمده اقتصادی در یک یا چند منطقه انتخابی متمرکز خواهد شد. برای مثال در ایران کسر فعالیت های صنعتی در حوالی پایتخت و شهر های اصفهان و اهواز و ابادان تمرکز یافته است، یا در هندوستان در زمان حکومت استعماری بریتانیا برنامه های توسعه اقتصادی تنها بعد از استقلال، دولت توانست با برنامه ریزی مخارج خود و تعمیم آن به مناطق عقب افتاده تر تا حدی نابرابری های منطقه ای را از میان بردارد. یکی از این برنامه ها اجرای هشتاد پروژه بزرگ دولتی در مناطق محروم بود. دولت هندوستان ترجیح میداد بجای احداث یک کارخانه بزرگ تولید کود شیمایی در یک منطقه، چند واحد کوچکتر را در مناطق مختلف ایجاد کند. درمیابیم که مخارج عمومی یکی از حربه های مهم و موثر برای تقویت و شتاب توسعه اقتصادی کشور های در حال توسعه است.

خلاصه

سیاست مالی به معنی استفاده از مالیات، قرضه عمومی و مخارج دولتی بمنظور تثبیت یا توسعه اقتصادی است. کینز شاید اولین اقتصاد دان بود که بطور نظام مند و سازمان یافته دخالت دولت در فعالیت های اقتصادی را تجویز کرد، اما تجزیه و تحلیل اقتصاد دانان پیرو کینز از سیاست مالی تنها در کشور های

توسعه یافته کاربرد دارد. در تجزیه و تحلیل کینز، سیاستهای مالی در کاهش پس اندازها و افزایش میل نهایی به مصرف موثر است. اما کمبود سرمایه مشکل اصلی کشور های توسعه نیافته است.

سیاستهای مالی نقش پویایی را در کشور های در حال توسعه دارد. در حقیقت اعمال سیاستهای مالی بخش جدایی ناپذیر روند توسعه اقتصادی در این کشور ها است. سیاستهای مالی در کلام نورکس (نقش حیاتی در حل معضل تمرکز سرمایه در کشور های در حال توسعه دارد). باید سیاستهای مالی در جهت افزایش فرصتهای استخدام و کاهش میزان بیکاری پنهان عمل کند. بدین منظور مخارج دولتی باید در مسیر طرحهای اجتماعی و اقتصادی قرار گیرد که بیشتر کاربر و سرمایه اندوز است. این مصارف ایجاد استخدام بیشتر میکند و بازدهی تولید را در بلند مدت افزایش میدهد. ولی تا زمانی که رشد جمعیت کنترول نشده است، هدف افزایش ایجاد فرصت های استخدام غیر ممکن به نظر میرسد.

سیاست مالی باید برای مقابله با اثرات انفلاسیونی بجای مانده از اعمال سیاستهای توسعه عمل کند. در اقتصاد بین عرضه و تقاضای منابع تعادل وجود ندارد. همراه با افزایش قدرت خرید، تقاضا نیز افزایش میابد؛ اما عرضه به دلیل بی کشش بودن عرضه تولید- که این نیز خود از تنگناهای زیر بنایی ناکامل، بودن بازار ها و انعطاف ناپذیر بودن ساختار اقتصاد ناشی میشود، محدود میشود. مالیات مستقیم تصاعدی همراه با مالیات بر کالاهای مصرفی ابزار های مالی موثری در جهت مقابله با فشار های انفلاسیونی است. این نوع مالیات سبب کاهش عواید پولی و انتقال قدرت خرید مصرف کنندگان خصوصی به بخش دولتی میشود. از همه مهمتر برای موثر واقع شدن ابزار های مالی برای مقابله با فشار های انفلاسیونی باید با سیاست های پولی حمایت شود. . از یکطرف سیاست های مالی اعمال شود و از طرفی دیگر سیاست های پولی نرخ سپرده های قانونی بانکها باید افزایش و حجم پول در گردش کاهش یابد، نرخ تنزیل مجدد نیز مجداً افزود شود و بلاخره فروش اوراق بهادار آغار گردد .

سیاست مالی باید در جهت افزایش عاید ملی و توزیع مجدد آن به ترتیبی عمل کند که عواید بیشتر تقلیل و نابرابری های اقتصادی کاهش یابد. نابرابریهای فوق العاده زیاد در توزیع عاید و ثروت سبب بروز بی ثباتی و شکافهای عمیق سیاسی و اجتماعی میشود که هر دو عاملی بازدارنده در جریان توسعه اقتصادی هستند. نقش سیاست های مالی در جهت توزیع مجدد عواید شامل افزایش عواید حقیقی توده های مردم از

طریق کاهش عواید بالاتر است. بدین منظور دولت میتواند تولید، استخدام و عواید حقیقی را از طریق افزایش سرمایه گذاری های عمومی در پروژه های اجتماعی و اقتصادی افزایش دهد.

از میان تمام ابزار های سیاست مالی، یعنی مالیات، خرید و فروش اوراق قرضه دولتی و مخارج دولت، مالیات موثرترین حربه سیاست مالی هستند. مازاد بودجه تنها زمانی امکان پذیر است که قیمت کالا های تولیدی توسط تشبثات دولتی یا نرخ های مالیاتی افزایش یابد.

قرضه های عمومی میتواند منبع مهمی تمرکز سرمایه در کشور های در حال توسعه نباشد. اصولاً شیوه های موثر تر از روشهای اجباری است و به همین دلیل قرضه عمومی بهتر از پرداختهای مالیاتی است. قرضه عمومی، برخلاف مالیات، هیچ اثری معکوسی بر انگیزه های پس انداز و سرمایه گذاری ندارد. برعکس بهره پرداختی بر روی خرید اوراق قرضه حربه موثری در بر انگیختن انگیزه ها است. در کشور های در حال توسعه زمینه های اعمال سیاست قرضه عمومی به علت پایین بودن سطح عواید، پس انداز ها و نیز میل نهای به مصرف بسیار توده های مردم بسیار محدود است. دور نمای نا امن و شاید تاریک سیاسی و اجتماعی دولتهای حاکم یکی دیگری از دلایل ناموفق بودن سیاست قرضه دولتی در این کشور ها بشمار میرود. بطوری که ثبات سیاسی و اجتماعی بسیار غیر متحمل و تشنج های سیاسی بسیار نزدیک محتمل است. به هر حال قرضه ملی میتواند در مراحل ثانوی توسعه اقتصادی، یعنی هنگام رشد عواید سرانه به اندازه کافی، باموفقیت توام باشد.

در کشور های در حال توسعه، بخش خصوصی تمایلی به سرمایه گذاری در پروژه های مخاطره آمیز و آندسته پروژه های که نرخ بازدهی سرمایه آنها نازل است، ندارد. به همین دلیل اکثر سرمایه گذاری ها بخش خصوصی در این شرایط ، توسعه سریع اقتصادی و رشد متداوم ساختمان سازی تمرکز یافته است. تحت این شرایط، توسعه سریع اقتصادی و رشد متداوم اقتصادی تنها زمانی به وقوع میپیوندد که دولت مخارج و مصارف خود را افزایش دهد. افزایش سرمایه گذاری های دولتی در ایجاد صنایع سنگین و کلیدی در مراحل اولیه توسعه اقتصادی، آهنگ رشد اقتصادی را افزایش میدهد. همچنین مصارف عمومی از طریق بهبود و اصلاح تخصیص منابع در کانالهای مورد نظر و مطلوب توسعه اقتصادی را شتاب میدهد. مخارج دولتی میتواند در تمام مصارف و فعالیت های اقتصادی گسترش یابد. یکی از خصوصیات عمده کشور های در حال توسعه توزیع شدید نابرابر ثروت و عاید در این کشور ها است. مخارج عمومی

میتواند حربه موثر برای کاهش این نابرابری ها باشد. سر انجام مخارج دولتی سبب توازن منطقه ای در قلمرو یک کشور میشود.

سوالات

١. سیاست مالی چه را بیان میکند؟

٢. نظریه کینز و ادم سمیت در مورد فعالیت های اقتصادی دولت چه است؟

٣. سیاست مالی چه نقشی را در توسعه اقتصادی دارد؟

٤. سیاست مالی چطور میتواند یک ابزار برای مقابله با انفلاسیون باشد؟

٥. سیاست مالی چه نقشی را در جهت توزیع عاید ملی ایفا میکند؟

٦. موفقیت سیاست مالی برای بدست آوردن هدف توزیع عاید چطور بدست میاید؟

٧. برای تشویق توسعه اقتصادی چطور میتوان از مالیات استفاده کرد؟

٨. سیاست مالی چگونه نقشی را در میان اهداف رشد اقتصادی و توزیع عاید ایفا میکند؟

٩. قرضه های دولتی چطور میتواند باعث توسعه اقتصادی گردد؟

١٠. سرمایه گذاری های دولتی چطور میتواند روند توسعه اقتصادی را سرعت ببخشد و چگونه؟

مأخذ

١. اداره مرکزی احصائیه. (١٣٩٢-١٣٨٨). سالنامه احصائیوی، مطبعه اداره مرکزی احصائیه، کابل

٢. رنگریز، حسن، خورشیدی، غلام محسن. (١٣٩١). مالیه عمومی و تنظیم خط مشی مالی دولت. تهران، انتشارات شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

٣. رومر، دیوید. (١٣٨٨). اقتصاد کلان پیشرفته، مترجم: مهدی تقوی، تهران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.

٤. فیشر، استانلی، دورنبوش، رودیگر. (١٣٨٩). اقتصاد کلان، مترجم: محمد حسین تیز هوش تابان، تهران، انتشارات سروش.

٥. قرباغیان، مرتضی. (١٣٨٦). اقتصاد رشد و توسعه، تهران، انتشارات نی.

٦. منکیو، گریگوری. (١٣٨٩). نظریه اقتصاد کلان، مترجم: حمید رضا ارباب، تهران، انتشارات نی.

٧. وزارت مالیه. (١٣٨٤-١٣٩٣). راپور سالانه بودجه، ریاست بودجه، کابل.

فصل پنجم

نقش سیاست مالی در مقابله با نوسانات اقتصادی

۵,۱. تشکیل سرمایه و رشد سریع اقتصادی

نرخ پایین تشکیل سرمایه، مشکل مهمی در رشد اقتصادی کشورهای در حال محسوب می شود. روشهای دولت و مالیه عمومی ممکن است در رفع این مشکل، تاثیر بارزی داشته باشد. دولت باید از طریق مخارج عمومی و مالیاتها، وضعیتی را ایجاد کند که در نتیجه آن، نرخ سرمایه گذاری افزایش یابد؛ برای مثال، سیاستهای دولت در خصوص معافیتها و تخفیفهای مالیاتی می تواند کارایی نهایی سرمایه و در نتیجه سود آوری سرمایه گذاری را افزایش دهد و به تقویت انگیزه سرمایه گذاری کمک کند. به همین ترتیب مخارج عمومی ای که باعث ایجاد تسهیلات زیربنای، مانند بهبود حمل و نقل و نیروی برق ارزان در جامعه می شود، با ایجاد صرفه جوییهای خارجی، موجب تقویت انگیزه بخش خصوصی در فعالیتهای سرمایه گذاری می شود. همچنین مخارج انتقالی دولت، قادر است تقاضای موثر در برخی از کالاها را افزایش دهد و انگیزه ای در راستای افزایش نرخ تشکیل سرمایه ایجاد کند. مخارج سرمایه گذاری دولت نیز با ایجاد تراکم سرمایه در بخش عمومی در زمینه های ساختمان، ماشین آلات وغیره می تواند موقعیت لازم را در ایجاد رشد سریع اقتصادی فراهم سازد. همچنین مخارج عمومی صنایعی که آثار جانبی فراوان دارند، به نوبه خود نرخ تشکیل سرمایه را افزایش می دهد.

تجربه نشان داده است که بهبود کیفیت نیروی انسانی، می تواند در افزایش نرخ رشد و توسعه اقتصادی یک کشور تاثیر مثبت داشته باشد. مخارج عمومی که به نحوی به مسائلی از قبیل بهداشت عمومی، تعلیم و تربیت، و کارآموزی ارتباط دارند، کیفیت نیروی انسانی را بهبود می بخشند و رشد و کارایی اقتصادی را افزایش می دهند (٦:١).

۵,۲. ثبات اقتصادی

فعالیتهای مالی دولت می تواند نوسانهای اقتصادی (انفلاسیونی و تنزلی) را در جامعه کاهش دهد. در دوره رکود اقتصادی، هنگامی که تقاضای موثر کاهش می یابد، سرمایه گذاری، قیمتها و عاید ملی نیز کاهش می یابند، در این صورت دولت با اتخاذ سیاستهای مناسب، می تواند نقش قابل توجهی در اقتصاد ایفا کند.

افزایش مخارج عمومی، باعث افزایش عاید، تقاضای موثر در جامعه، افزایش قیمتها و ایجاد انگیزه به منظور تشویق سرمایه گذاری خواهد شد. در نتیجه تقویت سرمایه گذاری، استخدام و عاید ملی نیز افزایش می یابد و اقتصاد از وضعیت رکود رها می شود. اگر افزایش می یابد و این عمل، افزایش تقاضای موثر را تشدید می کند. در حالی که در دوره انفلاسیون، سیاستهای دولت باید به نحوی تقاضای موثر را کاهش دهد. در این دوره، دولت از طریق کاهش مخارج عمومی و افزایش مالیاتها، می تواند قدرت خرید جامعه را کاهش دهد و تخفیفی در فشار انفلاسیون ایجاد کند (۷:۱).

۵,۳. استخدام کامل

استخدام کامل از مهم ترین اهدافی است که دولت با استفاده از سیاستهای مالی دنبال می کنند. بی کاری تنها یک پدیده نامساعد اقتصادی نیست، بلکه مشکلات اجتماعی و سیاسی گوناگونی نیز به وجود می آورد. سیاستهای مختلف دولت در مبارزه با رکود می تواند مشکل بی کاری را کاهش دهد؛ برای مثال، کاهش مالیاتها و افزایش مخارج عمومی، به ویژه سرمایه گذاریهای زیربنایی، انگیزه مناسبی برای سرمایه گذاری خصوصی است و به نوبه خود، باعث افزایش استخدام می شود(۷:۱).

۵,٤. ایجاد عدالت

توزیع نابرابر عاید ملی و ثروت، مشکلات بسیاری از جمله مشکلات اقتصادی و اجتماعی در جامعه به وجود می آورد. مالیه عمومی و سیاستهای مالی دولت مطمئناً می تواند در کاهش نابرابری عاید، بین ثروتمندی و فقیران سهم قابل توجهی داشته باشد. به عبارت دیگر، دولت می تواند به نحوی توزیع مجدد درآمدها را تنظیم کند که باعث افزایش عاید فقرا و تعدیل عاید ثروتمندان شود و فاصله طبقاتی بین گروههای مختلف را-از نظر عاید – کاهش دهد. مالیات بر عاید تصاعدی و مالیات با نرخ بالا بر سود شرکتها، می تواند، سیاست مناسبی تلقی شود. از طرف دیگر، چنانچه مخارج انتقالی دولت مثل، سبسایدیها، کمکهای بلاعوض و تسهیلات مالی برای افراد کم عاید افزایش باید، در کاهش فاصله طبقاتی موثر خواهد بود (۸:۱).

۵,۵. تخصیص مجدد منابع

اقتصاد بخش عمومی و فعالیتهای دولت می تواند توزیع منابع بین صنایع مختلف را تحت تاثیر قرار دهد و منابع اقتصادی را از صنایع و فعالیتهای مضر، تولید کالاهای لوکس، به طرف فعالیتهای سودآور و

اساسی سوق دهد. چنانچه بر تولید و مصرف کالاهای غیراساسی و لوکس، مالیات وضع شود، تقاضا و تولید این کالاها کاهش خواهد یافت(۸:۱).

۵,۶. تجهیز منابع مالی

فعالیتهای مالی دولت می تواند نرخ تجهیز منابع مالی را در ایجاد سرمایه گذاری افزایش دهد. در کشورهای توسعه یافته، نسبت پس انداز به عاید ملی، در سطح بسیار پایین قرار دارد؛ زیرا در این کشورها منابع لازم جهت سرمایه گذاری وجود ندارد، و مالیات و مخارج عمومی دولت می تواند به منظور افزایش حجم و نرخ پس انداز جامعه، مورد استفاده قرار گیرد. چنانچه مالیات بر عاید ناشی از بهره، کاهش یابد، پس انداز افزایش می یابد و از این طریق منابع مالی به منظور سرمایه گذاری تجهیز می شود (۱ :۸).

۵,۷. بودجه وسیله ای برای انجام دادن وظایف اقتصادی دولت

همان طور که گفتیم دولت در اقتصاد بخش عمومی وظایف گوناگونی به عهده دارد. برای انجام دادن این وظایف، از بودجه به عنوان یک ابزار برنامه ریزی ومالی استفاده می کند. چون ایجاد تعادل و رسیدن به اهداف مختلف اقتصادی در سطح کلان، مانند استخدام کامل، ثبات قیمتها، و توزیع عادلانه عاید، در هر برنامه اقتصادی دراولویت قرار دارد، بنابر این دولت می تواند به عنوان یکی از بخشهای اساسی اقتصاد کلان، با استفاده از بودجه-به عنوان وسیله ای که درآن درآمدها و مخارج مختلف دولت ثبت می شود – اقتصاد را در رسیدن به اهداف خود در سطح کلان هدایت کند. برای مثال، اگر اقتصاد با عدم تعادل اقتصادی مواجه باشد، دولت موظف است با استفاده از سیاستهای مختلف مالی، که با تغییرات در اقلام بودجه همراه است، اقتصاد را به سمت تعادل هدایت کند، اگر چه ممکن است در بودجه خود با عدم تعادل (کسری یا افزایش بودجه) مواجه شود. بنابر این در اقتصاد جدید بخش عمومی، بودجه به عنوان وسیله ای برای جذب شوکهای اقتصادی، عامل ایجاد عدم تعادل اقتصادی، تلقی می شود. بنابر این بهتر است به جای اقتصاد کلان، بودجه با عدم تعادل مواجه شود، به شرطی که ایجاد عدم تعادل در بودجه، به ایجاد تعادل در اقتصاد کلان بینجامد. فرض کنید در بودجه دولت تعادل وجود دارد ولی اقتصاد کلان با عدم تعادل ناشی از افزایش بی کاری مواجه است؛ در این حالت، وظیفه اقتصادی دولت ایجاب می کند، برای از بین بردن بی کاری جامعه و ایجاد تعادل در اقتصاد کلان، نقش فعالی ایفا کند بنابر این دولت می تواند با افزایش

مخارج سرمایه گذاری، افزایش تولید و استخدام، از میزان بیکاری بکاهد، اگر چه ممکن است در نتیجه اتخاذ چنین سیاستی، به علت افزایش مخارج، بودجه دولت با کسری(عدم تعادل) مواجه شود(۱:۲۳).

۵٫۸. بودجه و تعین عاید ملی

در یک اقتصاد بسته که سه عضو یعنی خانوارها، بنگاهای تولیدی (بخش خصوصی) و دولت فعالیت می کنند، برای تعیین تعادل عاید ملی، لازم است مجموع کل سرمایه گذاری بخش خصوصی و دولت (اضافات)، با مجموع کل پس اندازهای خصوصی و مالیاتها(بر داشتها) برابر باشد؛ به عبارت دیگر، چنانچه I بیانگر سرمایه گذاری خصوصی، S پس انداز خصوصی، G مخارج دولت و T مالیات باشد، دراین صورت شرط تعادل برای تعیین عاید ملی چنین است:

$$I+G = S+T \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots \text{۱}$$

اگر فرض کنیم سرمایه گذاری خصوصی و مخارج دولت متغیر های مستقل و پس انداز تابعی خطی از عاید قابل تصرف و مالیات بصورت تناسبی باشد و در این صورت میتوان روابط زیر را نوشت:

$$I = \bar{I}$$

$$G = \bar{G}$$

$$S = -a + (1-b)Y_d$$

$$Y_d = Y - T$$

$$T=\alpha Y$$

که در آن a میزان مصرف مستقل، b میل نهائی به مصرف، Y_d عاید قابل تصرف، α نرخ مالیات و Y عاید ملی است.

برای اینکه رابطه بین بودجه و متغییر های آن با وضعیت اقتصاد کلان به ویژه با تعیین عاید ملی در حالت تعادل بهتر مشخص شود میتوان رابطه شماره ۱ را بصورت زیر نوشت:

$$T\text{-}G = I\text{-}S \quad \ldots\ldots\ldots\ 2$$

در رابطه شماره ۲ در طرف اول متغیر های بودجه دولت (مازاد بودجه دولت) و در طرف دوم مازاد سرمایه گذاری نسبت به پس انداز خصوصی دیده میشود. همچنین با استفاده از فرضهایی که در خصوص متغیر های رابطه شماره ۲ ذکر شد، میتوان سطح درامد در حالت تعادل Y را محاسبه کرد. در این صورت:

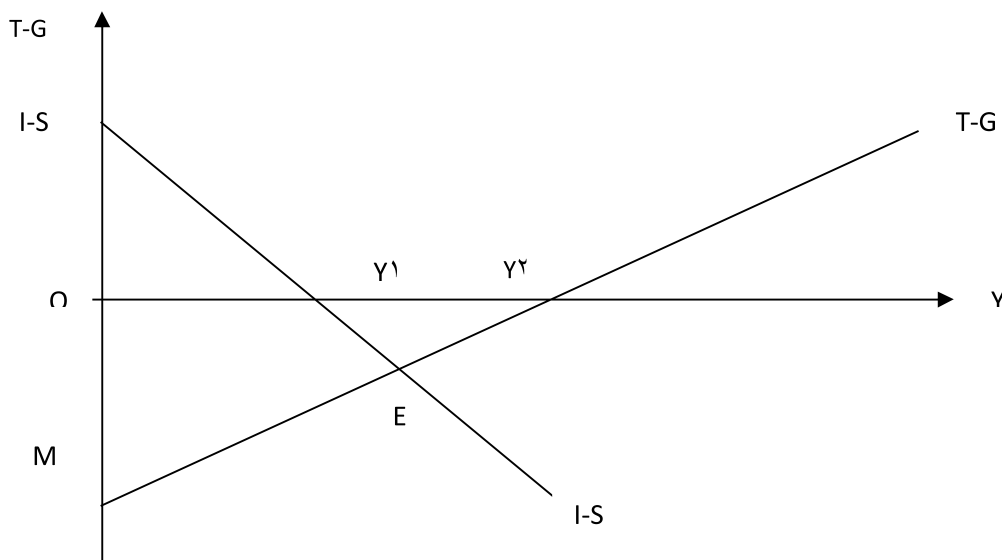
$$\alpha Y-\bar{G} = \bar{I}+a-(1-b)(Y-\alpha Y)$$

و یا:

$$Y=\frac{\bar{G}+a+\bar{I}}{1-b+b\alpha}$$

برای مقایسه وضعیت بودجه دولت (تعادل کسری یا مازاد) با وضعیت سطح تعادل عاید ملی در اقتصاد کلان ، میتوان نمایش هندسی رابطه شماره (۲) را با توجه به فرضهای مذکور بصورت شکل ذیل نشان داده میشود:

شکل ۱,۵ : بودجه و تعیین عاید ملی



چون تغییرات T-G و Y در یک جهت و تعییرات I-S و Y در دو جهت مخالف با یکدیگرند و با توجه به فرض خطی بودن روابط بین متغییر ها میتوان با استفاده از شکل فوق در صورت داشتن مقدار دقیق متغیر ها و پارامتر ها سطح تعادل عاید و وضعیت بودجه دولت را بررسی کرد.

چنانچه در شکل فوق دیده میشود که نقطه E وضعیت تعادل در اقتصاد را مشخص میکند. به عبارت دیگر سطح عاید در حالت تعادل در این شکل در OY۱ است و در این سطح عاید بودجه دولت با کسری به میزان Y۱E = OM مواجه است. در حالت کلی ممکن است نقطه E روی محور افقی در بالا یا پایین این محور قرار گیرد. اگر نقطه E بر محور افقی منطبق شود سطح عاید و بودجه دولت هر دو در حالت تعادل خواهد بود، ولی چنانچه این نقطه در بالا و پایین محور افقی قرار گیرد سطح عاید متعادل با عدم تعادل بودجه مازاد یا کسری همراه خواهد بود. همچنین سطح عاید OY۲ بیانگر میزان درآمدی است که در آن بودجه دولت با تعادل مواجه است. بنابر این با استفاده از شکل بالا میتوان آثار اقتصادی بودجه و یا سیاستهای مختلف مالی بر تعیین سطح عاید ملی اقتصاد کلان را تجزیه و تحلیل کرد. به عبارت دیگر در نتیجه اتخاذ یک سیاست مالی فعال منحنی T-G انتقال میابد و در نتیجه سطح عاید در حالت تعادل تغییر خواهد کرد (۱:۲٤).

### ۵,۹.	مفهوم بودجه در استخدام کامل و اهمیت آن

نتیجه چنین بحث ها این است که وجوه کسری بودجه به هیچ وجه نمیتواند همواره بیانگر اتخاذ سیاست مالی انبساطی فعال از طرف دولت باشد؛ زیرا در اقتصاد علاوه بر سیاست های مالی فعال آثار خود کار دیگری وجود دارد که بدون دخالت فعال دولت ممکن است باعث ایجاد کسری بودجه شود. شواهد نشان میدهد که کسری بودجه ممکن است از یکطرف ناشی از عدم دخالت فعال دولت در اقتصاد باشد و از طرف دیگر ناشی از اتخاذ سیاست مالی فعال بمنظور ایجاد رشد اقتصادی و از بین بردن عدم تعادل اقتصادی باشد.

حال این سوال مطرح میشود که چگونه میتوان این دو کسری را که علل و آثار کاملاً متفاوتی دارند از یکدیگر تمیز کرد؟ یا کسری بودجه مشاهده شده در اقتصاد به چه علت بوده است؟ برای پاسخ به سوالات فوق از مفهوم بودجه در استخدام کامل میتوان استفاده کرد. به عبارت دیگر بررسی و نتیجه گیری با

توجه به ارقام واقعی بودجه ممکن است گمراه کننده باشد. منظور از بودجه در استخدام کامل در حقیقت برآورد و اندازه گیری کسری یا مازاد بودجه در وضعیتی است که اقتصاد در حالت استخدام در سطح بسیار بالایی به فرض استخدام کامل باشد. پس اگر ارقام واقعی بودجه بیانگر کسری آن باشد، ولی بودجه دولت در حالت استخدام کامل با مازاد روبه رو شود و در این صورت کسری واقعی بودجه به هیچ وجه نشان دهنده اتخاذ سیاست مالی فعال از طرف دولت نخواهد بود. علت این است اگر به فرض دولت مایل به اتخاذ سیاست مالی انبساطی باشد، لازم است مخارج خود را افزایش دهد یا از مالیات بکاهد که درهر صورت باعث افزایش میزان کسری بودجه خواهد شد.

بنابر این اگر در وضعیت استخدام کامل در بودجه دولت کسری مشاهده شود میتوان نتیجه گرفت که این کسری بودجه نتیجه اتخاذ سیاست مالی فعال از طرف دولت بوده است. در غیر این صورت در نتیجه عدم دخالت فعال دولت در اقتصاد، بودجه در استخدام کامل به علت وجود تثبیت کننده های خود کار که با افزایش عاید در استخدام کامل بطور خودکار میزان مالیات را افزایش میدهد، از یک مازاد برخوردار میشود و وجود این مازاد بودجه در استخدام کامل بیانگر عدم دخالت فعال دولت است. برای توضیح بیشتر میتوان با استفاده از شکلهای قبل و یک مثال عددی مفهوم بودجه در استخدام کامل را تجزیه و تحلیل کرد. فرض کنید اطلاعات زیر در دست است:

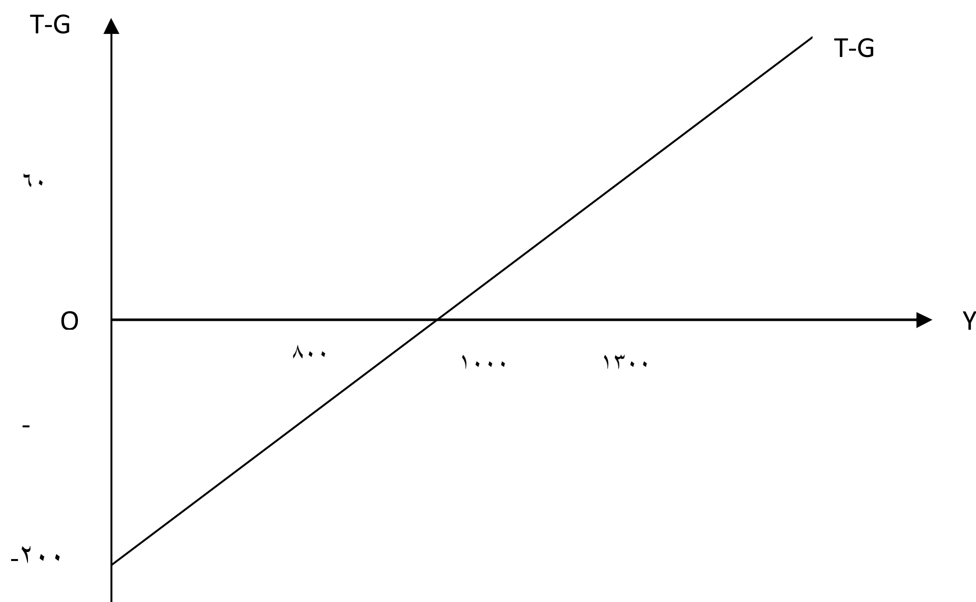
G = ۲۰۰

T = ۰,۲Y

$Y_f = 1300$

که در آن Y_f سطح عاید حالت استخدام کامل است. با توجه به این اطلاعات میتوان شکل ذیل را ترسم کرد:

شکل ۲,۵: مفهوم بودجه در استخدام کامل



با توجه به اینکه سطح عاید در استخدام کامل برابر با ۱۳۰۰ واحد است، در این صورت در این سطح عاید خواهیم داشت:

$$T\text{-}G = ۰,۲\ Y_f - 200 \Longrightarrow ۰,۲(۱۳۰۰)\text{-}۲۰۰ = +٦۰$$

بنابر این مازاد بودجه در استخدام کامل برابر با ٦۰ واحد خواهد بود. حال چنانچه در سطح عاید Y=۸۰۰ (وضعیت رکود اقتصادی بر اثر بیکاری حاکم بر جامعه) بودجه واقعی را بررسی کنیم خواهیم داشت:

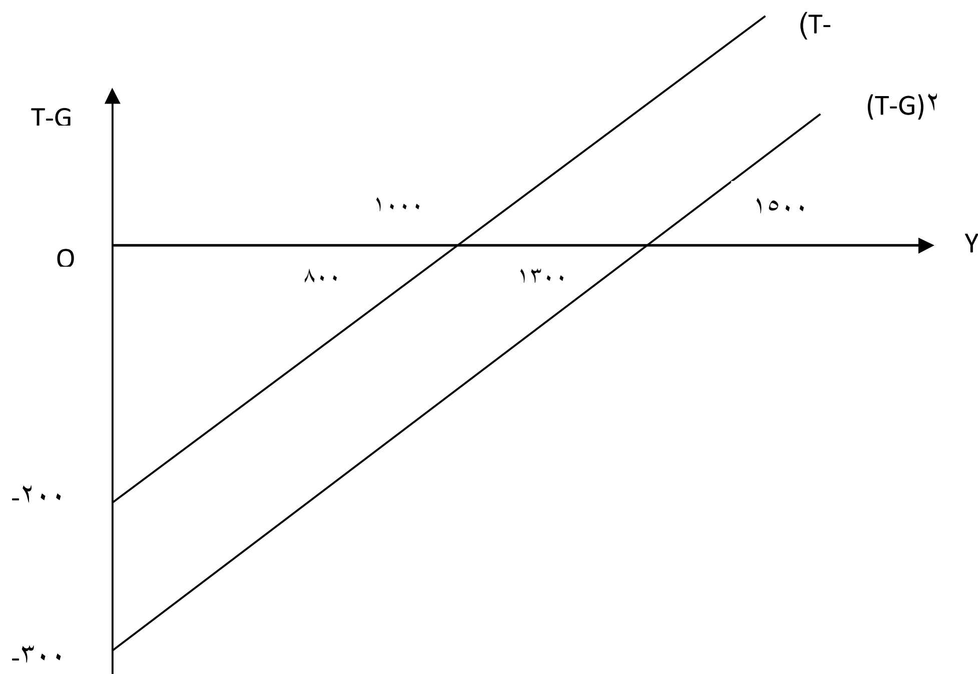
$$T\text{-}G = ۰,۲\ Y_f - 200 \Longrightarrow ۰,۲(۸۰۰)\text{-}۲۰۰ = \text{-}٤۰$$

شاید تصور شود دولت در عاید ۸۰۰ با توجه به کسری ٤۰ واحد بودجه سیاست مالی انبساطی اتخاذ کرده است؛ اما این تصور به هیچ وجه نمیتواند صحیح باشد، زیرا در این سطح عاید کسری بودجه به دلیل پایین بودن سطح عاید است و چنانچه سطح عاید را در سطح نسبتاً بالا و یا در استخدام کامل در نظر بگیریم نه تنها در بودجه کسری مشاهده نمیشود بلکه مازاد نیز به وجود می آید، برای تجزیه و تحلیل این مسئله که در عاید ۸۰۰ میزان کسری مشاهده شده نشانه نقش فعال دولت در اقتصاد است یا نه، باید چنین

استدلال کرد ، سیاست مالی طوری تنظیم شده است که در سطح استخدام کامل باعث بوجود آمدن مازاد در بودجه شده است، بنابر این کسری مشاهده شده در بودجه واقعی نمیتواند بیانگر اتخاذ سیاست مالی فعال از طرف دولت باشد.

در این وضعیت چون اقتصاد در حالت رکود بسر میبرد بنابر این دولت برای رساندن آن به سمت استخدام کامل لازم است یا مخارج خود را افزایش دهد یا کاهش در مالیات بوجود آورد، در این صورت خط T-G به طرف پایین انتقال خواهد یافت و میزان مازاد بودجه در استخدام کامل کاهش میابد و به جای مازاد با کسری بودجه مواجه میشود. برای مثال چنانچه دولت تصمیم بگیرد با اتخاذ سیاست مالی انبساطی فعال مخارج خود را فقط به اندازه ۱۰۰ واحد افزایش دهد، بودجه در استخدام کامل نه تنها با مازاد بودجه مواجه نمیشود بلکه با کسری ٤۰ واحد روبرو خواهد شد. این وضعیت را میتوان در شکل ذیل نشان داد.

شکل ۳,۵: تغیر بودجه در استخدام کامل در نتیجه سیاست مالی



بنابر این سیاست مالی غیر فعال در حقیقت حرکت بر روی خط T-G در سطوح مختلف عاید است، بدون اینکه انتقالی در این خط صورت گیرد. البته سیاست مالی فعال باعث انتقال خط T-G خواهد شد. اگر چه تخمین مازاد یا کسری بودجه در استخدام کامل شاخص بهتری از مازاد یا کسری بودجه واقعی در خصوص نوع و اهمیت سیاست مالی محسوب میشود، ولی این مفهوم با اشکالات مختلفی مواجه است. برای مثال مفهوم بودجه در استخدام کامل و برآورد آن تفاوتی بین تغییرات مالیات و مخارج دولت و انواع این مخارج قائل نمیشود؛ به عبارت دیگر این مفهوم فرض میکند، یک واحد افزایش در میزان مازاد بودجه در استخدام کامل بدون توجه به مبدأ تغییر آثار انقباضی یکسانی در اقتصاد خواهد داشت. در حالی که بر اساس "قضیه بودجه متوازن" میدانیم که آثار یک واحد مخارج دولت با یک واحد مالیات یکسان نیست و تأثیر مخارج قوی تر از تاثیر مالیات است و آثار اقتصادی گوناگونی دارد. اثر یک واحد افزایش در مخارج سرمایه ای دولت با یک واحد افزایش در پرداختهای انتقالی دولت در اقتصاد یکسان نیست. حتی آثار انواع مختلف مالیات نیز نمیتوان یکسان باشد ولی مفهوم بودجه در استخدام کامل به هیچ وجه به این تفاوتها توجهی نمیکند.

یکی از مزایای مازاد بودجه در استخدام کامل، این است که این مفهوم بین سیاست مالی فعال و سیاست مالی غیر فعال تفاوت قایل میشود و این تفاوت را مشخص میکند. اما این مفهوم قادر است تفاوت را فقط در وضعیت تعادل در حال سکون برای اقتصادی که نرخ انفلاسیون در آن برابر با صفر است مشخص کند. در یک اقتصاد پویا و در حال رشد سطح عاید در حالت استخدام کامل همواره ثابت نمیماند و با افزایش نیروی کار یا به علت بهبود بهره وری عوامل تولید اقتصاد رشد میکند و در نتیجه آن سطح عاید در وضعیت استخدام کامل افزایش میابد. با توجه به تغییر تصاعدی مالیات بر اثر افزایش درآمدها حساسیت مالیات نسبت به عاید بیش از حساسیت مخارج دولت است. در چنین اقتصادی شاهد افزایش تصاعدی مازاد بودجه در استخدام کامل خواهیم بود. این افزایش با توجه به تأثیر انفلاسیون بر عاید جاری و اینکه عاید جاری مبنای سیستم مالیات بر عاید تصاعدی است با شدت بیشتری مواجه میشود در نتیجه چنانچه عکس العملی از طرف دولت صورت نگیرد باعث کاهش رشد اقتصادی خواهد شد. این حالت که به اثر "کند کنندگی سیاست مالی" معروف است، چگونگی مداخله فعال دولت در اقتصاد را توجیه میکند. برای رهایی اقتصاد از این حالت و از بین بردن این مازاد که باعث ایجاد آثار منفی بر رشد اقتصادی شده است، دولت باید با افزایش مخارج خود یا با کاهش نرخ مالیات، اقتصاد را به مسیر

انبساطی خود سوق دهد. بنابر این در اقتصاد که رشد اقتصادی با انفلاسیون همراه است بر مفهوم مازاد یا کسری بودجه در استخدام کامل همان انتقادی وارد است که بر مفهوم مازاد یا کسری بودجه واقعی؛ در چنین وضعیتی با مازاد بودجه در استخدام کامل نمیتوان تفاوت بین تغییرات خود کار و تغییرات آگاهانه و فعال مالی را به دقت مشخص کرد (۱:۳۷).

خلاصه

نرخ پایین تشکیل سرمایه، مشکل مهمی در رشد اقتصادی کشورهای در حال محسوب می شود. دولت باید از طریق مخارج عمومی و مالیاتها، وضعیتی را ایجاد کند که در نتیجه آن، نرخ سرمایه گذاری افزایش یابد؛ همچنین مخارج انتقالی دولت، قادر است تقاضای موثر در برخی از کالاها را افزایش دهد و انگیزه ای در راستای افزایش نرخ تشکیل سرمایه ایجاد کند.همچنین مخارج عمومی صنایعی که آثار جانبی فراوان دارند، به نوبه خود نرخ تشکیل سرمایه را افزایش می دهد. تجزیه نشان داده است که بهبود کیفیت نیروی انسانی، می تواند در افزایش نرخ رشد و توسعه اقتصادی یک کشور تاثیر مثبت داشته باشد.

فعالیتهای مالی دولت می تواند نوسانهای اقتصادی (انفلاسیونی و تنزلی) را در جامعه کاهش دهد. در دوره رکود اقتصادی، هنگامی که تقاضای موثر کاهش می یابد، سرمایه گذاری، قیمتها و عاید ملی نیز کاهش می یابند، در این صورت دولت با اتخاذ سیاستهای مناسب، می تواند نقش قابل توجهی در اقتصاد ایفا کند. اشغال کامل از مهم ترین اهدافی است که دولت با استفاده از سیاستهای مالی دنبال می کنند. بی کاری تنها یک پدیده نامساعد اقتصادی نیست، بلکه مشکلات اجتماعی و سیاسی گوناگونی نیز به وجود می آورد. سیاستهای مختلف دولت در مبارزه با رکود می تواند مشکل بی کاری را کاهش دهد.

توزیع نابرابر عاید ملی و ثروت، مشکلات بسیاری از جمله مشکلات اقتصادی و اجتماعی در جامعه به وجود می آورد. اقتصاد بخش عمومی و فعالیتهای دولت می تواند توزیع منابع بین صنایع مختلف را تحت تاثیر قرار دهد .فعالیتهای مالی دولت می تواند نرخ تجهیز منابع مالی را در ایجاد سرمایه گذاری افزایش دهد

همان طور که گفتیم دولت در اقتصاد بخش عمومی وظایف گوناگونی به عهده دارد. برای انجام دادن این وظایف، از بودجه به عنوان یک ابزار برنامه ریزی ومالی استفاده می کند. چون ایجاد تعادل و رسیدن به اهداف مختلف اقتصادی در سطح کلان در هر برنامه اقتصادی دراولویت قرار دارد.

منظور از بودجه در استخدام کامل در حقیقت برآورد و اندازه گیری کسری یا مازاد بودجه در وضعیتی است که اقتصاد در حالت استخدام در سطح بسیار بالایی به فرض استخدام کامل باشد. اگر در وضعیت استخدام کامل در بودجه دولت کسری مشاهده شود میتوان نتیجه گرفت که این کسری بودجه نتیجه اتخاذ سیاست مالی فعال از طرف دولت بوده است. یکی از مزایای مازاد بودجه در استخدام کامل، این است که این مفهوم بین سیاست مالی فعال و سیاست مالی غیر فعال تفاوت قایل میشود و این تفاوت را مشخص میکند. در اقتصاد که رشد اقتصادی با انفلاسیون همراه است بر مفهوم مازاد یا کسری بودجه در استخدام کامل همان انتقادی وارد است که بر مفهوم مازاد یا کسری بودجه واقعی؛ در چنین وضعیتی با مازاد بودجه در استخدام کامل نمیتوان تفاوت بین تغییرات خود کار و تغییرات آگاهانه و فعال مالی را به دقت مشخص کرد.

سوالات

۱. تشکل سرمایه چگونه باعث رشد اقتصادی میگردد؟

۲. ثبات اقتصادی یعنی چی؟

۳. مفهوم استخدام کامل را بیان دارید؟

٤. تجهیز منابع مالی را مختصراً توضیح دهید.

٥. بودجه چگونه میتواند سطح عاید ملی را تعیین کند؟

٦. استخدام کامل در بودجه چه مفهومی را افاده میکند؟

۷. مزایای مازاد بودجه در استخدام کامل چیست؟

مأخذ

۱. صمیمی، دکتور احمد جعفر. (۱۳۸٥). اقتصاد بخش عمومی ۱، سازمان مطالعه و تدوین کتب انسانی دانشگاها (سمت)، تهران.

توضیح مفاهیم و اصطلاحات

اقتصاد (Economy): اقتصاد عبارت از علمی است که در آن مطالعه و جستجوی راه های رفع نیاز مندی های نامحدود انسان ها با امکانات محدود و تحقیق در شیوه بهره برداری از منابع کمیاب برای پاسخگویِی به خواست های بی پایان انسان ها مطالعه می گردد.

انکشاف اقتصادی و رشد اقتصادی (Economic Development & Economic Grouth): تفاوت بارز این دو اصطلاح در آنست که هر انکشاف اقتصادی محتوی رشد اقتصادی بوده ولی هر رشد حتما محتوی انکشاف اقتصادی نیست. زیرا رشد اقتصادی یک جهت دارد و آن عبارت از افزایش فیصدی سالانه در تولید نا خالص ملی ویا تولید نا خالص داخلی میباشد.در حالیکه انکشاف اقتصادی علاوه از تغیرات در ساختمان، رول و اهداف موسسات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را هم شامل میباشد. بنآ انکشاف اقتصادی بدون رشد اقتصادی میسر نیست.

بخش دولتی (Government Sector): عبارت است از کلیه فعالیت ها و وظایف قانونی دولت در امور اقتصادی، اجتماعی و اداری و جز اینها. به عبارت دیگر این بخش در چارچوب قانون، کلیه اقدام های دولت را شامل میشود و از لحاظ اقتصادی در کشور های جهان رو به انکشاف بخش دولتی نقش مهمی در امور اقتصادی دارد.

بخش عمومی (Public Sector): سازمان ها، شرکت ها و صنایع تحت مالکیت دولت، حکومت مرکزی، صنایع ملی شده، مقامات ملی و شرکت های دولتی.

بخش غیر دولتی (Private Sector): این بخش در برابر بخش دولتی قرار دارد و عبارت است از کلیه فعالیت ها و اقداماتی که از طریق یک فرد یا افراد و به صورت نهادی در زمینه امور اقتصادی، اجتماعی و جزایی برای منافع آن گروه انجام میگیرد.

بودجه (Budget): یک تخمین رسمی عایدات و مصارف برای یک مدت معین آینده.

بودجه متوازن (Balanced Budget): یک بودجه وقتی متوازن گفته میشود که عایدات مربوط یکدوره مساوی با مخارج آن دوره باشد.

بودجه نا متوازن (Unbalanced Budget): یک بودجه که در آن مصارف در ظرف سال مالی بیشتر از عواید پیشبینی شده باشد.

بودجه بندی برنامه ای (Program Budgeting): نوعه بودجه بندی که در آن به هدف و فعالیت های بلند مدت سازمان توجه می شود و آنها را در قالب برنامه ریزی خاص تنظیم کند.

بودجه ریزی عملیاتی (Operating Budget): نوعی بودحه بندی که در آن مخارج بر اساس نوع تولید با عملیات بر آورده میشود و اقلام مندرج در بودجه نشان دهنده فعالیت های است که باید انجام پذیرد.

بودجه کل کشور (Main Budget of Country): برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمد ها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد مصارف برای انجام عملیاتی که منجر به وصول به هدف های دولت مشود.

بیلانس تجارت (Balance of Trade): مجموع ارزش صادرات به مقایسه ارزش واردات یک کشور است.

بیلانس تادیات (Balance of Payment): تادیات مجموعی یک کشور به ملل خارجی و مجموع تادیات ملل خارجی به آنرا در ظرف یک دوره معین بیلانس تادیات گویند. یا عبارت از یک فهرست فشرده معاملات داد و گرفت آن است با خارج که به پول افاده میشود.

بیلانس مثبت تجارت (Favorable Balance of Trade): هر گاه ارزش پولی صادرات بطور مجموعی نسبت به ارزش پولی واردات در یک وقت معین بیشتر باشد این حالت تجارت خارجی یک مملکت را بیلانس مساعد تجارت گویند.

بیلانس منفی تجارت (Unfavorable Balance of Trade): آن وضع را در تجارت خارجی یک کشور گویند که ارزش پولی واردات مال التجاره ان بیشتر از ارزش پولی صادرات مال التجاره آن در یک مدت معین باشد.

بانک (Bank): یک اصطلاح عمومی است که به انواع مختلف موسسات که یک یا بیشتر وظایف امانت گذاری، تنزیل، سرمایه گذاری و اعطای قرضیه و نشر نوت و اجرای خدمات متنوع مالی دیگر را به عهده دارد نسبت داده میشود.

پول (Money) : هر چیزیکه در یک ساحه نسبتآ معین در تبادله به مقابل دیگر اشیا بطور عموم پذیرفته می شود به عباره دیگر وسیله تبادله مورد قبول عمومی.

یا به عباره دیگر پول وسیله پرداخت مورد قبول هامه و همزمان واجد شمارش در اقتصاد میباشد. وظایف پول را در یک سیستم اقتصادی می توان به شرح زیر بر شمرد.

۱- پول به عنوان ذخیره ارزش معیاری برای مقایسه ارزش هاست.

۲- پول وسیله برای تحقق تقسیم کار است.

۳- پول امکان تامین اعتبار سرمایه گذاریها را فراهم میآورد.

۴- پول قابلیت پرداخت را افزایش میدهد.

پول در سطح بین المللی به عنوان وسیله پرداخت بین دولتها بکار میرود.

تولید نا خالص داخلی (Gross Domestic Product G.D.P): مجموع ارزش کالا ها و خدمات تولید شده نهایی توسط افراد ساکن یک کشور است. این رقم نا خالص است زیرا شامل ارقام مربوط به استهلاکات ماشین آلات و سایر دارایی های سرمایه ای بکار رفته در جریان تولید نیز میباشد. با کسر نمودن رقم استهلاک، تولید خالص داخلی بدست میآید.

تولید نا خالص ملی (Gross National Product G.N.P): عبارت از مجموع ارزش کالاها و خدمات تولید شده نهایی در اقتصاد کشور در ظرف یکسال.

تورم (Inflation): در اصطلاح شناسی اقتصادی به معنی صعود در سطح عمومی قیمت ها است. در صورتیکه افزایش حجم پول در گردش بیشتر از افزایش کالاها و خدمات در بازار باشد باعث تورم میشود.

توزیع (Distribution): بخش کردن تمام عایدات جامعه در بین عوامل تولید (توزیع وظیفوی). تقسیم کردن مجموع عایدات یک جامعه در بین افراد (توزیع شخصی).

جریان نقدی (Cash flow): مقدار پول نقد که در معیاد تعین شده در داخل یک شرکت در دوران میباشد.

حساب های مالی (Financial Accounts): مجموعه حساب های است که عملیات اساسی اقتصادی جامعه مانند تولید ،مصرف،کالا هاو خدمات و ایجاد و تشکیل در آمده ها و افزایش ثروت یک ملت را در ظرف یکسال نشان میدهد و در وافع نشان گر مبادلات و جریان مقادیر در یک جامعه می باشد تبدیل فعالیت های اقتصادی یک کشور به چند کمیت کلی اقتصادی .

دولت (State): عبارت از نتیجه تکامل جوامع انسانی و حاصل توافقات سیاسی تلقی میگردد، توافقاتی که برای رفع نیازمندی جوامع مختلف که در راس آن نظم و امنیت قرار دارد بوجود آمده است.

رشد اقتصادی (Economic Growth): مراد از رشد اقتصادی افزایش عاید ملی، محصول نا خالص ملی، تولید ملی طی مدت دراز است. رشد اقتصادی بعضاً مترادف انکشاف اقتصادی نیز بکار رفته ولی این دو مفهوم جداگانه اند یعنی رشد اقتصادی جنبه مقداری و ظاهری انکشاف اقتصادی است و قابل اندازه گیری است در حالیکه مفهوم انکشاف اقتصادی علاوه بر افزایش وسایل مادی تغیر ذهنیت ها و موسسات اجتماعی را که فضا را برای رشد اقتصادی مساعد میسازد نیز دربر دارد به عباره دیگر تغیر روبنای اقتصادی نیز در مفهوم انکشاف احتوا میآبد بدین ترتیب مفهوم انکشاف تغیر کمی و کیفی را میرساند ولی رشد اقتصادی تنها افزایش کمی است.

به عباره دیگر رشد اقتصادی عبارت از افزایش تولیدات اقتصادی در طول یک سال و یا یک دوره زمانی معین دیگر که معمولاً به فیصدی ارایه میشود.

رکود اقتصادی (Recession): دوره ایست که در آن فعالیت های اقتصادی چون تولید و تجارت کاهش میابد و یا متوقف می شود.

در زمان رکود تمایل به سرمایه گزاری اندک است و شرکتها فعالیت های خود را کاهش میاهند.همچین سطح اشتغال ممکن است به علت عقلانی شدن تولید کاهش یابد.

رونق (BOOM): در اقتصاد به دوره ای اطلاق می شود که در آن رشد پرشتاب در بازدهی اقتصادی پدید می آید.میزان اشتغال بالا میرود و سطح زندگی ازتقا پیدا می کند.

رقابت (Competition): رقابت معنی می دهد که اشخاص در مورد چیزی در حال مبارزه می باشند.رقابت اقتصادی در حریف شدن یکدیگر به ارتباط حسابات معاملاتی ختم سال بوجود میاید.عرضه کنندگان و تقاضا کنندگان مجبور هستند به طرف های معاملات خود شرایط معاملاتی مناسب ارایه دارند تا در بازارها موفق بوده بتوانند.درینجا بطور مساوی قیمت های مناسب (رقابت قیمت)کیفیت بلند متاع و همینطور طریقه های مفید فروش و توزیع و قسماً هم اشتهارات موفق نقش بازی می نمایند.

سیاست مالی(Fiscal Policy): سیاست مالی یک بخش مهم سیاست اقتصادی دولت است که عبارت از مجموعه تدابیر دولت در رابطه به جمع آوری و استفاده از وسایل مالی جهت اجرای مسولیت ها و وظایف آن می باشد.

و یا سیاست مالی عبارت از سوق و رهنمایی دولتی جریان اقتصادی ،از طریق بودیجه دولتی است و به عبارت به کار انداختن معقول وسایل اقتصادی مالی (عوایدو مخارج)است به غرض رسیدن به اهداف مشخص.

سیاست پولی (Monetary Policy): تدابیر لازمه به منظور کنترول و اداره حجم پول است در جریان .معمولاً تنظیم سیاست پولی از وظایف بانک مرکزی است.

سیالیت (Liquidity): عبارت از آمادگی تادیاتی یا توانایی یک تصدی است که ذریعه آن تصدی تعهدات اجباری تادیاتی خویش را بصورت نا محدود ایفاکرده بتواند.

سیاست اقتصادی (Economic Policy): خط مشی است که هرحکومت و یا موسسه برای تنظیم امور اقتصادی و استفاده از بعضی وسایل و تدابیر برای رسیدن به هدف های اقتصادی طرح و تطبیق می کند.

قاچاق (Smuggling): عبارت از خرید و فروش و یا ورود و صدور اشیا بدون پرداخت حقوق دولت بوده و از این جهت بحیث یک عمل غیر قانونی قابل مجازات می باشد.

کریدت (Credit): عبارت از واگزاری اشیا و خدمات در حال حاضر به امید استرداد آن در آینده با مفاد تعهد شده.

کالاها (Goods): کالا ها و سایلی برای ارضای خواسته های بشری اند.این مفهوم را میتوان بطور کلی در برگیرنده خدمات نیزبحساب آورد.

مال عامه (Public Good): مفهوم مال اقتصادی متاع یا خدمتی را گویند که از طرف حکومت بطور رایگان در دسترس عامه قرار داشته باشد. بطور مثال باغهای عمومی،تعلیم و تربیه عامه،صحت عامه و غیره

مالکیت عامه (Public Ownership): هرگاه یک خدمت یا کدام موسسه تولیدی غالباّ به نفع همشهری ها در ملکیت حکومت بوده و از طرف آن اداره شود،صحت عامه و غیره.

مالیات (Tax): عبارت از تادیات اجباری اند که دولت آنرا بدون انجام دادن یک خدمت متقابل بصورت خاص بر طبق نورم های معین یا مقررات قانونی از افراد در یافت می نماید.

مالیات مستقیم (Direct Tax): عبارت از چینین انواع مالیات اند که اکثر اوقات بالای قیمت ها و سایر عاملین اقتصادی انتقال داده شده نمی تواند.مانند مالیات بر مفاد اشخاص ،مالیات بر عایدات ،مالیات بر اراضی و غیره.

مالیات غیر مستقیم (Indirect): عبارت از مالیاتیست که اکثر اوقات قابلیت انتقال را بالای قیمت ها و سایر عاملین اقتصادی دارامی باشد ،مانند محصول گمرکی ، مالیات بر فروشات و مواد استهلاکی و غیره

مودی مالیه (Tax Payer): عبارت از کسی است که مالیه را عملاّ تادیه می نماید.

موضوع مالیه: عبارت از چیزیست که بر طبق قانون تابع به مالیه ساخته می شود.مثلاً اگر موضوع مالیه عاید باشد، مالیه آن مالیات بر عایدات ،و اگر موضوع مالیه دارایی باشد مالیه آن مالیات بر دارایی ... و غیره .

مالیات بر عایدات(income Taxes): مالیاتیکه از عایدات موسسات و اشخص بعد از وضع مبالغ معبه قانونی گرفته می شود.

محصول و سهمیه (Quota-duty): عبارت از تادیه اجباری به مقابل خدمات اختصاصی دولت است.

محصول عبارت از یک جبران برای تق ضای مستقیم خدمات دولت است مانند پرداخت محصول برق،تیلیفون ،پاسپورت ،جواز سیر،لایسنس،جوازنامه و غیره.

سهمیه عبارت از یک جبران برای مزایای غیر مستقیم است که بیک شخص دراثر تهیه تاسیسات عامه ایجا میگردد. مانند اسفالت پیاده روها،تمدید نل آبر سانی و غیره .

محصول نا خالص ملی (Gross National Product GNP): جامع ترین مفهوم در آمد ملی یک کشور بصورت محصول ناخالص ملی بیان می شود.محصول ناخالص ملی مجموع ارزش کالا ها و خدمات نهایی تولید شده به وسیله اتباع داخلی یک کشور در یک دوره معین زمانی است.

مآخذ

١. ابراهیمی نژاد، دکتور مهدی، فرج وند، اسفند یار. (١٣٨٦). بودجه از تنظیم تا کنترول، چاپ مهر قم، تهران

٢. ابراهیمی نژاد، دکتور مهدی و فرجوند، اسفندیار. (١٣٩١). اصول تهیه و تنظیم کنترل بودجه، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاها (سمت)، تهران.

٣. امیر خانی، طیبه و دکترآذر، عادل. (١٣٩١). بودجه ریزی عمومی نهاد های بودجه ریزی و بودجه محلی.

٤. ا
ساسات مدیریت پولی، پروگرام ماستری پالیسی و اداره عامه. (۱۳۹۲). پوهنتون کابل، پوهنځی حقوق.

٥. اداره مرکزی احصائیه. (۱۳۹۲-۱۳۸۸). سالنامه احصائیوی، مطبعه اداره مرکزی احصائیه، کابل.

٦. انستیتوت خدمات ملکی. (۱۳۹۲). رهنمود آموزشی، کابل.

۷. انستیتوت خدمات ملکی. (۱۳۸۹). رهنمود آموزشی، کابل.

۸. اداره عالی تفتیش.(۱۳۹۱). گزارش اداره عالی تفتیش پیرامون حساب قطعیه سال ۱۳۹۱ دولت به مقام ریاست جمهوری، شماره مسلسل ۱۰.

۹. بروکس، جان، ایوانز، رابرت. (۱۳۸۵). سیاستهای اقتصادی کلان، مترجم: عبدالله جیروند، انتشارات مهربان، تهران.

۱۰. برادران .(۱۳۸۹). نظام بودجه در ایران روشهای پیش بینی عاید و مصارف، انتشارات سمت، تهران.

۱۱. تینگار، سید محمد.(۱۳۹۳). تیوری بودجه عامه، چاپ مطبعه کاروان، کابل.

۱۲. توانایان فرد، حسن. (۱۳۸۵). فرهنگ تشریحی اقتصاد ، انتشارات جهان رایانه، تهران.

۱۳. حقایقی، عبدالله. (۱۳۸۱). سیاست بودجه، مطبعه بهیر، کابل

۱٤. رنگریز، حسن، خورشیدی، غلام محسن. (۱۳۹۱). مالیه عمومی و تنظیم خط مشی مالی دولت، انتشارات شرکت چاپ و نشر بازرگانی، تهران.

۱٥. رومر، دیوید. (۱۳۸۸). اقتصاد کلان پیشرفته، مترجم: مهدی تقوی، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران.

۱٦. صمیمی، احمد جعفری .(۱۳۸٥). اقتصاد بخش عمومی، سازمان مطالعه و تدوین کتب انسانی دانشگاها (سمت)، تهران.

۱۷. عزیزی، غلام رضا. (۱۳۹۰). فراگرد تنظیم و کنترول بودجه دولتی بر اساس نظام آمارهای مالی دولت، تهران.

۱۸. فیشر، استانلی، دورنبوش، رودیگر. (۱۳۸۹). اقتصاد کلان، مترجم: محمد حسین تیز هوش تابان ، انتشارات سروش، تهران.

۱۹. فرج وند، اسفندیار.(۱۳۸۵). فراگرد تنظیم تا کنترول بودجه، انتشارات فروزش، تهران

۲۰. فرهنگ مهر، حسین.(۱۳۸۱). زمینه بودجه ریزی، مطبعه نیل، تهران

۲۱. فرزیب، علیرضا.(۱۳۸۰). بودجه ریزی دولتی در ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.

۲۲. قرباغیان، مرتضی. (۱۳۸٦). اقتصاد رشد و توسعه، انتشارات نی، تهران.

۲۳. کارباف. (۱۳۹۱). پالیسی مالی و بودجه فدرال، پروگرام ماستری پالیسی و اداره عامه.

۲٤. منکیو، گریگوری. (۱۳۸۹). نظریه اقتصاد کلان، مترجم: حمید رضا ارباب، انتشارات نی، تهران.

۲٥. مینگ، آن ایوانز، عثمانی، محمد یاسین، آن تولی و ویلدر، اندرمو. (۲۰۰٤)، رهنمائی پیرامون دولت در افغانستان، ناشر بانک جهانی، کابل.

۲٦. موسوی، حبیب ، آقاخانی، علیرضا. (۱۳۸٤). اصول تنظیم و کنترول بودجه دولتی، ناشر نورعلم،تهران.

۲۷. ورید، سوین .(۱۳۹۱). اساسات مدیریت مالی عامه، پروگرام ماستری پالیسی و اداره عامه پوهنتون کابل.

۲۸. وزارت عدلیه، (۱۳۸۳). قانون اساسی افغانستان

۲۹. وزارت عدلیه، (۱۳٥٥). مقرره بودجه افغانستان

۳۰. وزارت مالیه، (۱۳۸۷). شیوه جدید بودجه در افغانستان

۳۱. وزارت مالیه. (۱۳۸۷). بودجه ملی، کابل.

۳۲. وزارت مالیه . (۱۳۸۷). بودجه سازی به اساس برنامه در افغانستان، کابل.

۳۳. وزارت مالیه. (۱۳۹۰). ورکشاپ برنامه آموزشی ترتیب، اجرا و راپوردهی بودجه، وزارت مالیه، کابل.

۳٤. وزارت مالیه. (۱۳۸٦). ورکشاب معلوماتی بودجه سازی به اساس برنامه، کابل.
۳٥. وزارت مالیه. (۱۳۸۷). کتاب رهنما برای تفهیم و تطبیق بودجه به اساس برنامه، کابل.
۳٦. وزارت مالیه. (۱۳۸۷). سیمینار آموزشی بودجه سازی ولایتی، کابل.
۳۷. وزارت مالیه. (۱۳۸۱-۱۳۹۰) بودجه سال های مذکور.
۳۸. وزارت مالیه. (۱۳۸٤-۱۳۹۳). راپور سالانه بودجه، ریاست بودجه، کابل.

۳۹. FRrank, Brentano.(۱۹۹۹). Fundemental of Econmics Policies, Brazil, McGraw.

٤۰. Mayer, Roy T. (۱۹۹٦). Strategic Budgeting. Ann Arbor: University of Michigan Press.

٤۱. Thurmaier, Kurt M.and Katherine G. Willoughby. (۲۰۰۱). Policy and politics in State Budgeting. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

٤۲. Wildavsky, Aaron. (۱۹۸٤). The Politics of the Budgetary Process, ٤th ed. Boston: Tittle, Brown

٤۳. Wildavsky, Aaron, and Naomi, Caiden. (۲۰۰۳). The New Politics of the Budgetary Process, ٥th ed. New York: Longman.

بیوگرافی مختصر (پوهنوال دکتور سید محمد تینگار)



شهرت					
شماره	اسم و تخلص	سید محمد "تینگار"	٤	سکونت فعلي	کابل
۱	نام پدر	داد محمد	۵	شماره تلیفون	+۹۳ (۰) ۷۰۰ ۲۸۹ ۹۰۱
۲	نام پدرکلان	باز محمد	٦	ایمل ادرس	s.tingar@gmx.de
۳	سکونت اصلی	ولایت هلمند	۷	موقف حزبی	

تحصیلات							
شماره	درجه تحصیل	رشته تحصیل	سال فراغت	شماره	درجه تحصیل	رشته تحصیل	سال فراغت
۸	دوکتورا	امور مالی و بانکی	۱۹۹۰	۹	بکلوریا	لیسه عالی لشکرگاه ولایت هلمند	۱۹۷۵

کارکردها			
شماره	عنوان وظیفه و محل آن	آغاز وظیفه	ختم وظیفه
۱۰	ریس پوهنځی اقتصاد پوهنتون کابل	۱۳۹۲	جاری
۱۱	استاد پوهنځی اقتصاد پوهنتون کابل	۱۳۸٦	جاری
۱۲	عضو کمیته نصاب تحصیلی وزارت تحصیلات عالی	۱۳۹۲	جاری
۱۳	عضو شورای علمی پوهنځی اقتصاد پوهنتون کابل	۱۳۹۲	جاری
۱٤	عضو هیت مدیره پشتنی بانک	۱۳۹۱	جاری
۱۵	عضو بورد برنامه ماستری اداره و پالیسی عامه پوهنتون کابل	۱۳۹۱	جاری

۱۶	**عضو بورد برنامه های ماستری پوهنتون کابل**	۱۳۹۱	جاری
۱۷	**عضو بورد ماستری پوهنځی اقتصاد پوهنتون کابل**	۱۳۹۱	جاری
۱۸	**عضو کمیته نصاب تحصیلی پوهنتون کابل**	۱۳۸۷	جاری
۱۹	**عضو شورای علمی پوهنتون کابل**	۱۳۹۲	جاری
۲۰	**عضو کمیته اعتلای تضمین کیفیت پوهنتون کابل**	۱۳۸۷	جاری
۲۱	**مدیر عمومی منابع بشری شرکت کلیین -کشور جرمنی**	۱۳۷۹	۱۳۸۲
۲۲	**استاد پوهنځی اقتصاد پوهنتون کابل**	۱۳٦٤	۱۳٦۸
	عضو مدیرت قرضه د افغانستان بانک	۱۳۵۹	۱۳٦۰

مهارتها:

- توانائی رهبری، کنترول و اداره کارکنان تحت اثر.
- توانائی آگاهی دهی وارتباطات.
- آشنائی به پروگرام های دفتری کمپیوتر.

لسانها:

	صحبت کردن	**خواندن**	**نوشتن**	**تفهیم**
پشتو	زبان مادری			
دری	فصیح	فصیح	فصیح	فصیح
جرمنی	فصیح	فصیح	فصیح	فصیح
انگلیسی	خوب	خوب	خوب	خوب

دستاوردهای علمی:

- تینگار. دکتور سید محمد (۱۳۹۳). تیوری بودجه. پوهنتون کابل. کابل
- تینگار. دکتور سید محمد (۱۳۹۳). تیوری بودجه. پوهنتون کابل. کابل
- تینگار. دکتور سید محمد (۱۳۹۳). بیمه. پوهنتون کابل. کابل
- تینگار. دکتور سید محمد (۱۳۹۳). مبادی اقتصاد ملی. پوهنتون کابل. کابل
- تینگار. دکتور سید محمد (۱۳۹۳). مقایسه سیستم های اقتصادی. پوهنتون کابل. کابل
- تینگار. دکتور سید محمد (۱۳۹۳-۹٤). مبادی پالیسی اداره عامه. پوهنتون کابل. کابل
- تینگار. دکتور سید محمد (۱۳۹٤). مدیریت مالی. پوهنتون کابل. کابل

Publishing Textbooks

Honorable lecturers and dear students!

The lack of quality textbooks in the universities of Afghanistan is a serious issue, which is repeatedly challenging students and teachers alike. To tackle this issue, we have initiated the process of providing textbooks to the students of medicine. For this reason, we have published 228 different textbooks of Medicine, Engineering, Science, Economics, Journalism and Agriculture (96 medical textbooks funded by German Academic Exchange Service, 100 medical with 20 non-medical textbooks funded by German Aid for Afghan Children, 4 non-medical textbooks funded by German-Afghan University Society, 2 textbooks funded by Consulate General of the Federal Republic of Germany, Mazar-e Sharif, 1 textbook funded by Afghanistan-Schulen, 1 textbook funded by SlovakAid and 3 textbooks funded by Konrad Adenauer Stiftung) from Nangarhar, Khost, Kandahar, Herat, Balkh, Kapisa, Kabul, Kabul Polytechnic and Kabul Medical universities. It should be mentioned that all these books have been distributed among the medical and non-medical colleges of the country for free. All the published textbooks can be downloaded from www.ecampus-afghanistan.org.

The Afghan National Higher Education Strategy (2010-2014) states:

"Funds will be made available to encourage the writing and publication of textbooks in Dari and Pashto. Especially in priority areas, to improve the quality of teaching and learning and give students access to state–of–the–art information. In the meantime, translation of English language textbooks and journals into Dari and Pashto is a major challenge for curriculum reform. Without this facility it would not be possible for university students and faculty to access modern developments as knowledge in all disciplines accumulates at a rapid and exponential pace, in particular this is a huge obstacle for establishing a research culture. The Ministry of Higher Education together with the universities will examine strategies to overcome this deficit."

The book you are holding in your hands is a sample of a printed textbook. We would like to continue this project and to end the method of manual notes and

papers. Based on the request of higher education institutions, there is the need to publish about 100 different textbooks each year.

I would like to ask all the lecturers to write new textbooks, translate or revise their lecture notes or written books and share them with us to be published. We will ensure quality composition, printing and distribution to Afghan universities free of charge. I would like the students to encourage and assist their lecturers in this regard. We welcome any recommendations and suggestions for improvement.

It is worth mentioning that the authors and publishers tried to prepare the books according to the international standards, but if there is any problem in the book, we kindly request the readers to send their comments to us or the authors in order to be corrected for future revised editions.

We are very thankful to Konrad Adenauer Stiftung (KAS), which has provided fund for this book.

I am especially grateful to **GIZ** (German Society for International Cooperation) and **CIM** (Centre for International Migration & Development) for providing working opportunities for me during the past seven years in Afghanistan.

In our ministry, I would like to cordially thank Minister of Higher Education Prof Dr Farida Momand, Academic Deputy Minister Prof M Osman Babury, Acting Deputy Minister for Administrative & Financial Affairs Ahmad Tariq Sediqi, and lecturers for their continuous cooperation and support for this project.

I am also thankful to all those lecturers who encouraged us and gave us all these books to be published and distributed all over Afghanistan. Finally I would like to express my appreciation for the efforts of my colleagues Hekmatullah Aziz, Ahmad Fahim Habibi and Fazel Rahim in the office for publishing books.

Dr Yahya Wardak
CIM-Expert & Advisor at the Ministry of Higher Education
Kabul, Afghanistan, December, 2016
Office: 0756014640
Email: textbooks@afghanic.de

Message from the Ministry of Higher Education



In history, books have played a very important role in gaining, keeping and spreading knowledge and science, and they are the fundamental units of educational curriculum which can also play an effective role in improving the quality of higher education. Therefore, keeping in mind the needs of the society and today's requirements and based on educational standards, new learning materials and textbooks should be provided and published for the students.

I appreciate the efforts of the lecturers and authors, and I am very thankful to those who have worked for many years and have written or translated textbooks in their fields. They have offered their national duty, and they have motivated the motor of improvement.

I also warmly welcome more lecturers to prepare and publish textbooks in their respective fields so that, after publication, they should be distributed among the students to take full advantage of them. This will be a good step in the improvement of the quality of higher education and educational process.

The Ministry of Higher Education has the responsibility to make available new and standard learning materials in different fields in order to better educate our students.

Finally I am very grateful to Konrad Adenauer Stiftung (KAS) and our colleague Dr. Yahya Wardak that have provided opportunities for publishing textbooks of our lecturers and authors.

I am hopeful that this project should be continued and increased in order to have at least one standard textbook for each subject, in the near future.

Sincerely,

Prof. Dr. Farida Momand

Minister of Higher Education

Kabul, 2016

Book Name Public Budget Theory & Policy
Author Associate Prof Dr Said M Tingar
Publisher Kabul University, Economics Faculty
Website www.ku.edu.af
Published 2016, Second Edition
Copies 1000
Serial No 225
Download www.ecampus-afghanistan.org
Printed at Sahar Printing Press



This publication was financed by Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Administrative and technical support by Afghanic.

The contents and textual structure of this book have been developed by concerning author and relevant faculty and being responsible for it. Funding and supporting agencies are not holding any responsibilities.

If you want to publish your textbooks please contact us:

Dr. Yahya Wardak, Ministry of Higher Education, Kabul
Office 0756014640
Email textbooks@afghanic.de

Printed in Afghanistan 2016

ISBN 978 – 9936 – 620 – 36 – 0